

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

14 March 2016

Russian

Original: English/French/Spanish

Комиссия международного права**Шестьдесят восьмая сессия**

Женева, 2 мая — 10 июня и 4 июля — 12 августа 2016 года

Защита людей в случае бедствий**Комментарии и замечания, полученные от правительств
и международных организаций****Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
A. Общие комментарии и замечания, полученные от правительств	5
B. Общие комментарии и замечания, полученные от международных организаций и органов.	7
II. Конкретные комментарии по проектам статей	10
A. Проект статьи 1 [1] — Сфера применения	10
1. Комментарии, полученные от правительств	10
2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов	10
B. Проект статьи 2 [2] — Цель	11
1. Комментарии, полученные от правительств	11
2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов	12
C. Проект статьи 3 [3] — Определение бедствия	14
1. Комментарии, полученные от правительств	14
2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов	16
D. Проект статьи 4 — Употребление терминов	19
1. Комментарии, полученные от правительств	19
2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов	22



E.	Проект статьи 5 [7] — Достоинство человека	26
1.	Комментарии, полученные от правительств	26
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	26
F.	Проект статьи 6 [8] — Права человека	27
1.	Комментарии, полученные от правительств	27
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	27
G.	Проект статьи 7 [6] — Гуманитарные принципы	30
1.	Комментарии, полученные от правительств	30
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	32
H.	Проект статьи 8 [5] — Обязанность сотрудничать	34
1.	Комментарии, полученные от правительств	34
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	34
I.	Проект статьи 9 [5-бис] — Формы сотрудничества	37
1.	Комментарии, полученные от правительств	37
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	38
J.	Проект статьи 10 [5-тер] — Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий	39
1.	Комментарии, полученные от правительств	39
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	39
K.	Проект статьи 11 [16] — Обязанность уменьшать риск бедствий	40
1.	Комментарии, полученные от правительств	40
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	42
L.	Проект статьи 12 [9] — Роль пострадавшего государства	45
1.	Комментарии, полученные от правительств	45
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	46
M.	Проект статьи 13 [10] — Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью	47
1.	Комментарии, полученные от правительств	47
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	49
N.	Проект статьи 14 [11] — Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь	50
1.	Комментарии, полученные от правительств	50
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	51
O.	Проект статьи 15 [13] — Условия оказания внешней помощи	53

1.	Комментарии, полученные от правительств	53
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	54
P.	Проект статьи 16 [12] — Предложения внешней помощи	57
1.	Комментарии, полученные от правительств	57
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	58
Q.	Проект статьи 17 [14] — Облегчение оказания внешней помощи	59
1.	Комментарии, полученные от правительств	59
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	60
R.	Проект статьи 18 — Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров	62
1.	Комментарии, полученные от правительств	62
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	62
S.	Проект статьи 19 [15] — Прекращение внешней помощи	63
1.	Комментарии, полученные от правительств	63
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	64
T.	Проект статьи 20 — Связь со специальными или другими нормами международного права	64
1.	Комментарии, полученные от правительств	64
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	64
U.	Проект статьи 21 [4] — Связь с международным гуманитарным правом	65
1.	Комментарии, полученные от правительств	65
2.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	67
III.	Комментарии по окончательной форме проектов статей	71
A.	Комментарии, полученные от правительств	71
B.	Комментарии, полученные от международных организаций и органов	71

I. Введение

1. На своей шестьдесят шестой сессии, проходившей в 2014 году, Комиссия международного права приняла в первом чтении проекты статей о защите людей в случае бедствий (A/69/10, пункт 51). Кроме того, Комиссия в соответствии со статьями 16–21 своего Положения постановила препроводить эти проекты статей через Генерального секретаря правительствам, компетентным международным организациям, Международному комитету Красного Креста и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца для получения от них комментариев и замечаний с просьбой представить такие комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 января 2016 года. Комиссия также выразила заинтересованность в получении к тому же сроку комментариев и замечаний по проектам статей от Организации Объединенных Наций, включая Управление по координации гуманитарных вопросов, и от секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (там же, пункт 53). В пункте 6 своей резолюции 69/118 от 10 декабря 2014 года Генеральная Ассамблея обратила внимание правительств на то, что Комиссии важно получить их комментарии и замечания по проектам статей к 1 января 2016 года. Генеральный секретарь распространил ноту от 26 ноября 2014 года, препровождающую проект статей о защите людей в случае бедствий правительствам, и предложил направлять их комментарии в соответствии с просьбой Комиссии. В октябре 2014 года проекты статей были также разосланы циркулярными письмами компетентным организациям и органам с просьбой направлять свои комментарии.

2. По состоянию на 29 февраля 2016 года письменные ответы были получены от Австралии (8 января 2016 года), Австрии (12 января 2016 года), Германии (29 мая 2015 года), Катар (12 марта 2015 года), Кубы (2 февраля 2016 года), Нидерландов (30 декабря 2015 года), Финляндии (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции) (18 декабря 2015 года), Чешской Республики (1 января 2016 года), Швейцарии (12 января 2016 года) и Эквадора (11 февраля 2015 года).

3. По состоянию на 29 февраля 2016 года письменные комментарии были также получены от следующих 11 международных организаций и органов: Управление по координации гуманитарных вопросов (23 декабря 2015 года); секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (8 декабря 2015 года); Всемирная продовольственная программа (ВПП) (21 января 2016 года); Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) (14 января 2016 года); Всемирный банк (3 ноября 2014 года); Международная организация по миграции (МОМ) (18 января 2016 года); Ассоциация карибских государств (28 января 2016 года); Совет Европы (25 ноября 2014 года); Европейский союз (17 декабря 2015 года); Международный комитет Красного Креста (МККК) (19 января 2016 года) и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) (21 января 2016 года).

4. Комментарии и замечания, полученные от правительств, международных организаций и органов, воспроизводятся ниже в следующем тематическом порядке: общие комментарии, комментарии по конкретным проектам статей и комментарии по окончательной форме проектов статей.

А. Общие комментарии и замечания, полученные от правительств

Австралия

Австралия надеется, что работа Комиссии по внесению ясности в многочисленные сложные проблемы, связанные с международными действиями по уменьшению риска бедствий и реагированию на них, в сочетании с принятием в марте 2015 года Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (далее «Сендайская рамочная программа»)¹, будет способствовать дальнейшему повышению эффективности совместных международных усилий в этой области. Такие инициативы, как Сендайская рамочная программа, направленные на укрепление сотрудничества и формирование отношений доверия, имеют огромное значение для оказания качественной, гибкой и адресной помощи как в ситуациях крупномасштабных бедствий (подобных тем, о которых идет речь в проекте статьи 3 [3] проектов статей), так и в случае повторяющихся, менее масштабных и медленно нарастающих бедствий.

Поскольку эти проекты статей служат консолидации норм международного права, Австралия считает, что они станут полезным руководством для государств при выполнении принятых ими международных обязательств.

В силу того, что проекты статей направлены также на прогрессивное развитие права в области защиты людей в случае бедствий, Австралия призывает более обстоятельно обсудить вопрос о том, является ли предлагаемое создание новых обязанностей государств или новаторское применение принципов, взятых из других областей, наиболее эффективным методом достижения этой цели. Австралия подчеркивает, что деятельность Комиссии должна пользоваться широкой поддержкой, а опрометчивые попытки ускорить прогрессивное развитие права в этой области могут помешать достижению консенсуса.

Австралия выступает за то, чтобы между теми элементами проектов статей, которые затрагивают основные принципы международного права, касающиеся суверенитета государств и невмешательства, и вероятностью того, что их осуществление действительно даст ощутимую и практическую отдачу с точки зрения уменьшения риска бедствий, ослабления их последствий и более эффективного восстановления после бедствий, была бы достигнута разумная сбалансированность.

Чешская Республика

У нас вызывает особую удовлетворенность тот факт, что Комиссия стремится обеспечить сбалансированность между принципами невмешательства и суверенитета, конкретно упомянутыми в статьях 12 [9], 14 [11] и 15 [13], и гуманитарными принципами и правами человека, которыми руководствуются государства и организации при оказании помощи пострадавшему государству и которые являются краеугольным камнем проектов статей.

¹ Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Проекты статей представляют собой сбалансированный свод кодифицированных норм в этой области международного публичного права, которая приобретает все большее значение. Страны Северной Европы решительно поддерживают дальнейшее укрепление международной системы экстренной и гуманитарной помощи в случае бедствий, и данные проекты статей являются ценным вкладом в достижение этой цели.

Подготовка проектов статей предполагает поиск баланса между различными интересами и в первую очередь между, с одной стороны, аспектами государственного суверенитета, а с другой — требованиями международного сотрудничества в обеспечении защиты людей и оказании гуманитарной помощи в случае бедствий. Как говорилось несколько раз в ходе обсуждения проектов в Шестом комитете, главная обязанность пострадавшего государства состоит в обеспечении защиты людей, пострадавших в результате бедствия, и оказании экстренной помощи при бедствии.

В проектах статей четко определена обязанность пострадавшего государства инициировать, организовывать, координировать и распределять внешнюю помощь на своей территории, если это необходимо, а когда оно не располагает достаточными национальными возможностями или волей для такого реагирования, запрашивать внешнюю помощь для оперативного удовлетворения потребностей пострадавших людей в гуманитарной помощи. Страны Северной Европы с удовлетворением отмечают, что особое внимание уделяется потребностям тех, кто пострадал в результате бедствия, при полном уважении их прав. В этой связи необходимо подчеркнуть, что отдельные люди могут быть особенно подвержены злоупотреблениям и негативной дискриминации по причине их статуса (возраста, пола, расы и т.д.) и могут нуждаться в особых мерах по обеспечению защиты и оказанию помощи.

Страны Северной Европы хотели бы также подчеркнуть упомянутые в проектах статей разнообразные функции, которые могут выполнять такие участники, как межправительственные, региональные и соответствующие неправительственные организации или органы, например МККК и МФОКК и КП. В силу того, что число разнообразных участников возросло и продолжает расти, координация их действий и взаимодействие между ними приобретают огромное значение при оказании внешней помощи.

Германия

В целом, проекты статей содержат эффективные рекомендации, которыми можно руководствоваться в международной практике и внутригосударственном законодательстве при создании эффективных национальных систем в области предупреждения и ослабления бедствий, обеспечения готовности к ним и соответствующего реагирования.

Нидерланды

Учитывая общее качество проектов статей, можно ожидать, что они сыграют важную роль в улучшении защиты людей, пострадавших от стихийных бедствий, особенно в ситуациях, когда масштабы бедствия превышают потенциал пострадавшего государства в области реагирования.

В. Общие комментарии и замечания, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов в целом согласно с содержанием проекта статей. Управление с удовлетворением отмечает, что особое внимание в проектах статей уделяется нуждающимся людям, а также защите их прав, как это явствует из проектов статей 1 [1] и 2 [2].

Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

Работа Комиссии по данной теме представляет собой важный и своевременный вклад в усилия государств и других заинтересованных сторон по уменьшению опасности бедствий.

В целом, наблюдается прочная увязка и взаимодополняемость, а также функциональная связь между проектами статей и Сендайской рамочной программой в том смысле, что в проектах статей устанавливается обязанность уменьшать риск бедствий и сотрудничать, а в Рамочной программе излагаются условия и меры, которые государства должны принять для выполнения этой обязанности.

Всемирная продовольственная программа

ВПП положительно оценивает проект статей, поскольку разделяет преследуемую ими цель — защитить людей в случае бедствий. ВПП с особым удовлетворением отмечает реальный вклад, который проекты статей могут внести в ускорение разработки норм в этой области, а также в области предупреждения бедствий и экстренной помощи. Особый интерес для ВПП представляют положения, касающиеся уменьшения риска бедствий (проекты статей 10 [5-тер] и 11 [16]), обязанности пострадавшего государства обращаться за внешней помощью, когда масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования (проект статьи 13 [10]), и условий оказания помощи (проект статьи 15 [13]).

К деятельности ВПП имеют также отношение и другие положения, касающиеся, в частности, обязанности защищать оказывающий экстренную помощь персонал, оборудование и товары (проект статьи 18), обязанности сотрудничать (проекты статей 8 [5], 9 [5-бис], 10 [5-тер] и 11 [16]), облегчения оказания внешней помощи (проект статьи 17 [14]) и прекращения внешней помощи (проект статьи 19 [15]).

ВПП приветствовала бы также дополнительное рассмотрение вопроса о принятии общих международных стандартов на основе либо разработки дополнительных технических приложений, касающихся подробных аспектов экстренной помощи, либо создания специального технического органа, в состав которого входили бы эксперты из государств-участников, или секретариата, обязанность которого заключалась бы в выполнении дополнительных задач, связанных с разработкой технических стандартов.

Международная организация по миграции

Текст проектов статей и комментарии в их нынешней формулировке не отражают важности вопросов, связанных с мобильностью населения в контексте бедствий. Единственными двумя упоминаниями этой темы являются цитата из Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятого МФОКК и КП в 2007 году², которая содержится в пункте 7 комментария к проекту статьи 7 [6], где речь идет о перемещенных лицах, наряду с другими уязвимыми группами, и упоминание внутренне перемещенных детей в пункте 5 комментария к проекту статьи 13 [10].

Второй проблемой, волнующей МОМ, является особенно тяжелое положение мигрантов в условиях бедствия. Это — проблема, привлекающая все большее внимание государств. В комментариях к проекту статьи 1 [1] говорится, что проекты статей применяются ко всем людям, находящимся на территории пострадавшего государства, независимо от гражданства. Однако в следующих проектах статей не в полной мере отражена необходимость учета особой уязвимости лиц, которые в условиях бедствия не являются гражданами пострадавшего государства. Кроме того, ничего не говорится о необходимости обеспечения доступа иностранных государств к своим гражданам, в том числе для их эвакуации, когда невозможно гарантировать обеспечение их защиты и оказание им помощи на месте.

Совет Европы

Мы удовлетворены этой работой Комиссии, которая для нас является лишь первым шагом на пути к защите прав людей в чрезвычайных ситуациях, вызванных бедствиями. Мы надеемся, что в будущей деятельности больше внимания будет уделяться уязвимым группам (детям, в том числе сиротам, инвалидам, мигрантам, лицам, ищущим убежище, и другим людям, которые подвержены большому риску в силу ограниченности средств, имеющихся в их распоряжении, или по другим причинам). Мы также надеемся, что в будущем соответствующее внимание будет уделено превентивным мерам, в том числе оповещению об опасности бедствия и обеспечению готовности к нему. Кроме того, мы считаем, что важное значение имеет право потерпевших на получение помощи в возвращении к нормальной жизни после бедствия. Было бы полезно, если бы проект статей охватывал весь цикл действий, связанных с бедствием (обеспечение готовности, реагирование на чрезвычайную ситуацию и восстановительные работы).

Европейский союз

Европейский союз приветствует представленные проекты статей как важный вклад в развитие международного права по вопросам, касающимся бедствий. Эта тема представляет для Европейского союза особый интерес, прежде

² Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*, Женева, 2007 год.

всего в связи с его деятельностью по оказанию гуманитарной помощи и защите гражданского населения.

Основной комментарий общего характера состоит в том, что в проекте статей необходимо уделить достаточно внимания особенностям Европейского союза как организации региональной интеграции.

Международный комитет Красного Креста

МККК выражает Комиссии признательность за ее работу над проектами статей и комментариями к ним при том понимании, что проекты статей и комментарии представляют собой единое целое. Последние события говорят о важности этого вопроса и о необходимости укрепления правовой базы, регулирующей защиту людей в случае бедствий. В этой связи МККК не сомневается, что проекты статей явятся важным вкладом в развитие современного международного права, учитывая ту ведущую роль, которую Комиссия играет в деле его кодификации и прогрессивного развития.

Замечания МККК представляются главным образом с целью сохранить: а) целостность международного гуманитарного права и b) способность таких гуманитарных организаций, как МККК, осуществлять во время вооруженных конфликтов (независимо от того, носят ли они международный или немеждународный характер, даже если они происходят одновременно со стихийными бедствиями) свою гуманитарную деятельность в соответствии с принципами нейтральности, независимости, беспристрастности и гуманности.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация считает, что проекты статей имеют ряд сильных сторон, включая особое внимание, уделяемое в них достоинству человека, правам человека, сотрудничеству и уважению суверенитета, а также уменьшению риска бедствий.

В то же время текст можно было бы улучшить в нескольких отношениях. В своей нынешней формулировке проекты статей еще не обладают достаточной оперативной способностью оказывать непосредственное воздействие на наиболее распространенные проблемные области регулирования международной деятельности в области реагирования на бедствия. В них также проявляется излишняя осторожность в вопросах обеспечения защиты, несмотря на их название. Международная федерация хотела бы также указать на свою обеспокоенность тем, как проблема вооруженных конфликтов трактуется в комментариях к проектам статей, поскольку она считает, что нынешний текст может негативно сказаться на целостности международного гуманитарного права.

Весьма позитивно и то обстоятельство, что в нескольких проектах статей упоминаются негосударственные субъекты, оказывающие гуманитарную помощь. Это является очень важным моментом, учитывая тот существенный вклад, который они вносят в реагирование на бедствия, и необходимость разработки для них соответствующей регламентационной базы (пусть даже она в точности и не соответствует нормативной базе, которая применяется к деятельности государств).

Международная федерация считает, что в тексте упущено несколько возможностей. Главным упущением является упрощенный подход, применяемый в отношении «правил действий» при проведении международных операций (см. комментарии к проектам статей 15 [13] и 17 [14] ниже).

II. Конкретные комментарии по проектам статей

A. Проект статьи 1 [1] — Сфера применения

1. Комментарии, полученные от правительств

Катар

Катар предлагает следующую поправку к проекту статьи 1 [1]: «Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий *и других подобных явлений*».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Международная организация по миграции

Что касается сферы применения проекта статей *ratione materiae*, то в комментарии следовало бы напомнить, что государства обязаны защищать всех людей, находящихся на их территории, независимо не только от их гражданства, но и правового статуса.

Кроме того, используемая в комментарии фраза, в которой конкретно говорится, что основное внимание в проектах статей уделяется главным образом правам и обязанностям государств по отношению друг к другу и в меньшей степени по отношению к правам лиц, нуждающимся в защите, едва ли можно считать оправданной в свете как темы защиты лиц в случае бедствий, так и того важного значения, которое придается в настоящее время защите прав человека в случае бедствий. О том, сколь важное значение имеет этот аспект, явно свидетельствует все большее внимание, которое уделяется данному вопросу правозащитными органами Организации Объединенных Наций, а также региональными международными судами. Данные проекты статей предоставляют отличную возможность пояснить, каким образом правозащитные принципы применяются в условиях бедствий. Кроме того, с помощью правозащитного подхода можно найти золотую середину между интересами личности и общими интересами, которые затрагиваются в случае бедствий.

В пункте 4 комментария к проекту статьи 1 [1] говорится, что сфера применения проектов статей распространяется в первую очередь на меры незамедлительного реагирования, принимаемые сразу после действия и на этапе последующего восстановления, включая этап реконструкции после бедствия. Затем комментарий гласит: «Тем не менее проекты статей, в частности проекты статей 10 [5-тер] и 11 [16], когда это уместно, охватывают также этап, предшествующий бедствию, в том что касается уменьшения риска бедствий и деятельности по предотвращению бедствий и смягчению их последствий». Из нынешней формулировки следует, что обязанностями на этапе, предшествующем бедствию, являются только те обязанности, о которых идет речь в проектах статей 1 [5-тер] и 11 [16]. Слова «когда это уместно» можно использовать для распространения обязанностей государства на этап, предшествующий бед-

ствию, применительно также и к другим положениям, в частности положениям проекта статьи 6 [8], к которым непосредственное отношение имеют обязанности по предотвращению бедствий.

Предлагается также добавить слово «раннем» перед словами «этапе последующего восстановления», и это прилагательное будет также относиться к последующим словам, касающимся этапа реконструкции. Тогда формулировка получится следующей: «...меры незамедлительного реагирования, принимаемые сразу после бедствия и на раннем этапе последующего восстановления, включая этап реконструкции после бедствия». Это изменение позволит уточнить, что речь идет только о реконструкции, которая начнется сразу после бедствия. Важно четко определить сферу применения проектов статей, особенно *ratione temporis*, прежде всего потому, что в действиях, предпринимаемых до бедствия (меры по уменьшению или регулированию риска бедствий), и деятельности после бедствия (восстановление и реконструкция) могут участвовать совершенно разные действующие лица — не только организации по оказанию гуманитарной помощи, но и организации, занимающиеся вопросами развития. Параметры участия этих различных действующих субъектов могут быть довольно разными, и в этой связи предлагается исключить из сферы применения проектов статей меры, принимаемые на этапе более долгосрочного восстановления и реконструкции.

Всемирная продовольственная программа

ВПП спрашивает, не выиграют ли положения, касающиеся сферы применения и цели проектов статей, от уточняющей ссылки на деятельность по предотвращению и уменьшению риска бедствий.

В. Проект статьи 2 [2] — Цель

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Формулировка проекта статьи 2 исключает применение проектов статей к любой деятельности, связанной с предотвращением или уменьшением риска бедствий, деятельности, о которой идет речь, например, в проектах статей 1 [5-тер] и 11 [16].

Отмечается, что с лингвистической точки зрения в английском тексте проекта статьи не понятно, к какому существительному относится местоимение «that»; следует изменить формулировку текста, чтобы стало ясно, что «that» относится к слову «реагирование».

Катар

Катар предлагает следующую поправку к проекту статьи 1 [1]: «Цель настоящих проектов статей — облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном и неограниченном уважении их прав».

Швейцария

Швейцария отмечает, что в связи с исключением вооруженных конфликтов, которые изначально упоминались в одной из предыдущих версий проекта статьи 2 [2], возникает вопрос о том, как применять проекты статей к ситуациям вооруженного конфликта, которые сопровождаются бедствиями. [См. также комментарий к проекту статьи 21 ниже.]

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Международная организация по миграции

Предлагается добавить в комментарий пункт, в котором конкретно говорилось бы, что лица, перемещенные в результате бедствия, также считаются непосредственно затрагиваемыми бедствием. Желательность такого конкретного упоминания этой группы объясняется масштабами перемещения населения в результате бедствий и необходимостью привлечения внимания государств и других заинтересованных сторон к данной проблеме. Как это отмечалось в различных докладах и подтверждено в Сендайской рамочной программе, одним из основных последствий бедствий является перемещение населения, масштабы которого в последние годы увеличились и, как ожидается, еще больше увеличатся в будущем.

На определении категории «затрагиваемых лиц» может также влиять определение понятия «бедствие». Понимание бедствия как следствия опасности дает основание включить в категорию затрагиваемых лиц большее число людей, в частности лиц, перемещенных не только под влиянием фактической опасности, но и после ее возникновения, из-за общего нарушения привычного образа жизни общины; лиц, единственной причиной перемещения которых нельзя назвать бедствие; и принимающие общины, затронутые притоком перемещенных лиц. Любые принимаемые меры, которые не учитывают ситуации такого рода, всегда будут оставаться частичными и неэффективными с точки зрения обеспечения защиты пострадавших лиц.

Определение пострадавших лиц, используемое в проектах статей, не в полной мере учитывает важность этапа предотвращения бедствия, особенно с точки зрения защиты лиц, которые могут быть затронуты и на которых распространяется действие проектов статей (как говорится в пункте 4 комментария к проекту статьи 1 [1] и повторяется в пункте 5 комментария к проекту статьи 2 [2]). Предлагается также упомянуть в комментарии, помимо непосредственно затрагиваемых лиц, категорию лиц, которые могут быть затронуты бедствием. Проблема состоит в том, как определить эту категорию. В контексте уменьшения риска бедствий определение лиц, подверженных риску, основывается на оценке степени их подверженности риску и их уязвимости. Однако в силу того, что в проектах статей дается узкое определение понятия «бедствие», и необходимости обеспечения правовой определенности, концепцию подверженности риску можно было бы преобразовать в категорию, которую проще было бы определить посредством ссылки, например, на географическую принадлежность (все лица, живущие в определенном районе). Или же вопрос о том, кого относить к категории лиц, подверженных риску, можно было бы оставить на усмотрение национальных законодательных органов.

Что касается членов семьи, то необходимо учитывать особую ситуацию лиц, которые непосредственно не затронуты бедствием, но лишились члена семьи. Их судьба может быть даже тяжелее, чем судьба затронутых бедствием семей, которые пережили бедствие и остались все живы. Можно даже утверждать, что члены семьи, которые утратили своего близкого, могут быть более уязвимыми как с психологической, так и с материальной точек зрения. Поэтому предлагается сохранить исключение членов семей, которые косвенно затронуты бедствием, но не распространять это исключение на тех членов семей, которые тем или иным образом были затронуты непосредственно, например, в результате утраты одного из своих родственников, и в этом случае следует признать вероятность их возросшей уязвимости.

Что касается исключения из сферы применения проектов статей экономических потерь, понесенных лицами, находящимися за пределами района, затронутого бедствием, то предлагается обратить внимание на обоснованность проведения различия между теми, кто находился в данном районе в момент возникновения бедствия, и теми, кто был за пределами этого района. Можно ли действительно утверждать, что лица, находившиеся за пределами района бедствия, всегда нуждаются в меньшей защите, чем те, кто оказался в этом районе и был, например, затронут лишь незначительно? Такое разграничение еще труднее обосновать, если принять во внимание широкую сферу применения проектов статей, включающую также этап восстановления и реконструкции. Еще сложнее обосновать такое разделение, если учесть существенное воздействие на людей того экономического ущерба, о котором идет речь в пункте 7 комментария к проекту статьи 3 [3]. Определяющим критерием должен быть факт воздействия бедствия на людей, а не просто факт их физического присутствия в затронутом районе.

В пункте 9 комментария признаются важная роль экономических и социальных прав в контексте бедствий и особые характеристики этих прав, из которых вытекает обязательство их постепенного осуществления. Следует напомнить, что некоторые минимальные основные обязанности (предоставление необходимых продуктов питания, основных медицинских услуг, необходимого крова и жилья и обучения детей) сохраняются и в ситуации бедствия. Кроме того, необходимо особо учитывать потребности наиболее уязвимых групп населения, в том числе мигрантов и перемещенных лиц, а также людей, оказавшихся в безвыходной ситуации, и принимающих общин. Важно также уточнить, что под свободой выбора государств подразумевается выбор применяемых мер, а не результатов их действий.

Хочется отметить упомянутое в пункте 10 комментария решение Комиссии не включать в эту статью перечень применимых прав, чтобы избежать возникновения ошибочного мнения, будто не указанные в перечне права не являются применимыми. Однако для работы международных организаций и выполнения их правозащитной функции было бы полезно иметь исчерпывающий перечень прав, которые применяются в данном контексте. Международные организации и другие структуры, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, постоянно сталкиваются с необходимостью обоснования их деятельности по обеспечению уважения тех или иных прав ссылками на соответствующие обязательства, закрепленные в документах правового характера.

Европейский союз

Европейский союз с удовлетворением отмечает содержащуюся в проекте статьи 2 [2] ссылку на эффективное удовлетворение основных потребностей лиц, затрагиваемых бедствиями, при полном уважении их прав, что находит также свое отражение в проектах статей 5 [7] (достоинство человека) и 6 [8] (права человека). Европейский союз считает также важным, чтобы особое внимание уделялось лицам, нуждающимся в помощи. Однако он полагает, что эти два подхода должны дополнять, а не исключать друг друга.

С. Проект статьи 3 [3] — Определение бедствия

1 Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Несмотря на пояснение, содержащееся в комментарии, из формулировки проекта статьи 3 [3] неясно, к чему относится уточнение «которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу» — только к серии событий или же к одному «катастрофическому событию». Если это относится также к «катастрофическому событию», то прилагательное «катастрофическое» представляется излишним или даже вводящим в заблуждение, поскольку последствия такого события излагаются во второй части предложения. Но если термин «катастрофическое событие» следует воспринимать как таковой, без дальнейшего уточнения, то непонятно, следует ли прилагательное «катастрофическое» относить ко второй части предложения. Так, если прилагательное «катастрофическое» относить как к событию, так и к серии событий, то оно также представляется ненужным, учитывая содержание второй части предложения. Сведение этого понятия к одному событию, как представляется, также исключает ситуации, являющиеся следствием, например, вспышки инфекционного заболевания, скажем, эпидемии или пандемии, которые не всегда сводятся к какому-либо одному событию.

Хотя это определение в какой-то мере основывается на Конвенции Тампере 1998 года о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи³, тем не менее возникает вопрос, уместен ли в этом определении элемент, касающийся нарушения функционирования общества. Нельзя исключать, что вполне можно доказать, что общество продолжает нормально функционировать в ситуации бедствия, если принимаются соответствующие меры по оказанию экстренной помощи согласно заранее подготовленным планам действий в чрезвычайной ситуации. Такая формулировка может означать, что определение не распространяется на подобную ситуацию, поскольку функционирование общества не нарушено. Сомнительно, что землетрясение, лавина, наводнение или цунами как таковые в обязательном порядке приводят к «серьезному нарушению функционирования общества». Если данное определение воспринимать буквально, то частые ситуации подобного рода — на которые, как думается, должно распространяться действие определения — не всегда могут быть классифицированы в качестве бедствий для целей проектов статей.

³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, p. 5.

В этой связи желательно было бы пересмотреть определение бедствия, чтобы включить в него все подобные ситуации, даже если они не приводят к серьезному нарушению функционирования общества целого государства.

Куба

Определение термина «бедствие» следовало бы сформулировать в соответствии с глоссарием Международной стратегии уменьшения опасности бедствий⁴, в котором «бедствие» определяется как «событие, которое серьезно нарушает жизнь местных сообществ и общества, является причиной жертв среди населения, а также обширного материального, экономического или экологического ущерба и воздействия, которое превосходит способность сообщества или общества справиться с ним собственными силами»⁵.

Чешская Республика

Проект статьи 3 [3] содержит определение «бедствия», цель которого нельзя назвать, с одной стороны, слишком ограничительной, а, с другой, претендующей на всеобщий охват. По нашему мнению, Комиссия нашла золотую середину между этими двумя крайностями, и мы поддерживаем данное определение. Сознавая, что необходимо предусмотреть определенную свободу действий в отношении возможной применимости проектов статей, но мы в то же время были бы признательны, если бы Комиссия уточнила в комментарии к данному определению фразу «серьезно нарушая тем самым функционирование общества», скажем, посредством приведения примеров, поскольку такое общее определение создает трудности в установлении того предела, который дает основания для применения настоящих проектов статей.

Эквадор

В пособии по уменьшению опасности бедствий, разработанном Эквадорским секретариатом по регулированию риска бедствий⁶, бедствие определяется как «очень серьезная авария или чрезвычайная ситуация, возникновение или угроза которой связаны со стихийными или антропогенными факторами. Масштабы его превосходят способность пострадавшего сообщества или общества справиться с ситуацией своими собственными силами». В Хиогской рамочной программе действий⁷ говорится, что «Рамочная программа действий охватывает бедствия, вызываемые опасностями природного происхождения или соответствующими экологическими и технологическими опасностями и рисками. Таким образом, она отражает целостный или учитывающий многочисленные

⁴ Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, 2009 UNISDR *Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий*, Женева, май 2009 года. С текстом Стратегии можно ознакомиться на веб-сайте www.unisdr.org/we/inform/publications/7817.

⁵ Там же, стр. 4.

⁶ «Manual del Comité de Gestión de Riesgos», June 2014 (с пособием на испанском языке можно ознакомиться на веб-сайте <http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/10>), p. 100, item 13.

⁷ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин, принятая на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, Кобе, префектура Хиого, Япония, 18–22 января 2005 года, (A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция 2).

опасности подход к управлению риском бедствий, а также взаимосвязь между ними, которая может оказывать существенное воздействие на социальные, экономические, культурные и экологические системы, как это подчеркнуто в Иокогамской стратегии»⁸.

Как представляется, в определение бедствия следовало бы добавить концепцию ассоциативного или причинного фактора, чтобы в определении фигурировал комплексный подход к регулированию рисков.

Германия

В определении «бедствие» следует упомянуть не только быстро возникающие «события», но и такие медленно протекающие процессы, как засухи, которые создают серьезную угрозу странам, подверженным рискам. Поэтому мы предлагаем включить в определение бедствия, приведенное в проекте статьи 3 [3], «длительные процессы».

Нидерланды

Нидерланды предлагают объединить проекты статей 3 [3] и 4 в один проект статьи об употреблении терминов.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

Предлагаемое определение бедствий в проекте статьи 3 [3] устанавливает довольно высокий порог, что оставляет за рамками определения такие ситуации, о которых идет речь в пункте 15 Сендайской рамочной программы, как мелкомасштабные бедствия.

Как показывают исследования и практический опыт, мелкомасштабные бедствия могут причинять немалые убытки, в том числе в экономическом плане, что может негативно сказываться на жизни людей, усиливать имеющиеся факторы уязвимости и серьезно сдерживать развитие человека. Мелкомасштабные бедствия в силу их высокой частотности сказываются на текущем износе таких активов, имеющих важное значение для развития, как жилые дома, школы, медицинские учреждения, дороги и местные объекты инфраструктуры. В силу того, что им не уделяется должного внимания и они зачастую не учитываются в статистике, создается неполная картина результатов и последствий бедствий; так, если учесть прямые убытки, вызванные мелкомасштабными бедствиями, то общий прямой ущерб от бедствий возрастет не менее чем на 50 процентов.

Важно обеспечить, чтобы проекты статей применялись также к мелкомасштабным бедствиям, которые не приводят к «массовой гибели людей», «большим человеческим страданиям» или «масштабному материальному или экологическому ущербу». С учетом этого предлагается пересмотреть употреб-

⁸ Иокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий, в том числе принципы, стратегия и план действий, принятые Всемирной конференцией по уменьшению опасности стихийных бедствий, Иокогама, Япония, 23–27 мая 1994 года, (A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение I).

ление слов «массовой», «большим» и «масштабному» и после слова «экологическому» добавить слово «экономическому» с внесением соответствующих изменений в комментарий.

Международная организация по миграции

Одним из способов учета фактора перемещения населения в проектах статей может быть признание в определении понятия «бедствие» в проекте статьи 3 [3] того, что бедствия могут приводить к перемещению населения. В определении, принятом Комиссией, признается, что масштабный материальный или экологический ущерб является обычным последствием бедствий (пункт 7 комментария); к числу последствий следовало бы также отнести перемещение населения.

Упоминание перемещения населения в определении бедствия послужило бы двум целям. Во-первых, это привлекло бы внимание к проблеме мобильности людей, напомнив государствам о том, что при разработке своей политики, в том числе в области уменьшения опасности бедствий, необходимо учитывать вероятность перемещения населения и устранения негативных последствий этого явления. Во-вторых, дав соответствующее определение понятия «бедствие», проект статьи 3 [3] способствовал бы более четкому установлению сферы применения проектов статей. Иными словами, упоминание перемещения населения в проекте статьи 3 [3] означало бы, что при выполнении других обязанностей, установленных в проектах статей, государства всегда должны учитывать фактор перемещения населения.

В проекте статьи бедствие определяется как событие, а не как его последствия. Однако, как говорится в пункте 3 комментария, упоминание «катастрофического события» служит установлению порога, который далее определяется как последствия такого события, а именно «массовая гибель людей, большие человеческие страдания и беды или масштабный материальный или экологический ущерб», а также серьезное нарушение функционирования общества. Выбор этих выражений создает несколько точек отсчета, что может породить неопределенность в отношении применения данного определения, которое играет ключевое значение при толковании всего текста проектов статей. Определяется ли этот порог собственно катастрофичностью или же указанными последствиями? Иными словами, должно ли событие быть катастрофическим и иметь катастрофические последствия или же только в том случае, если оно имеет такие последствия, оно считается катастрофическим? Важно определиться в этом вопросе, поскольку событие более мелкого масштаба может также иметь катастрофические последствия и может возникнуть вопрос, следует ли менее экстремальные ситуации включать в сферу применения проектов статей? Если ответ состоит в том, что событие должно быть катастрофическим само по себе и приводить к указанным последствиям, что собственно указывается в пункте 3 комментария, то в комментарий необходимо включить определение понятия катастрофичности, и важно распространить это определение на события более мелкого масштаба.

Кроме того, хотя в комментариях уточняется, что это определение не распространяется на конфликты, оно, как представляется, не ограничивается экологическими причинами бедствий (даже в комментариях речь об этом не идет). Катастрофические события или серия событий, которые приводят к массовой

гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, могут включать любые из следующих событий: стихийные бедствия; медленно протекающие процессы деградации и изменения окружающей среды и технологические аварии и эпидемии. По-видимому, это сознательный выбор Комиссии. Однако следует внимательно проанализировать явные последствия этого определения для всего текста. В частности, проект статьи 10 [5-тер] (Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий), поскольку в нем речь идет об уменьшении риска бедствий в том смысле, как это понятие трактуется в Хиогской рамочной программе действий и Сендайской рамочной программе, можно было бы расширить, если бы определение понятия «бедствие» было более широким.

В пункте 6 комментария признается, что серьезное потрясение (dislocation) может сопровождаться «большими человеческими страданиями и бедами», даже если это не сопряжено с гибелью людей. Неясно, что подразумевается под словом «dislocation». Включает ли это понятие перемещение людей? После пункта 6 следовало бы включить новый пункт, в котором перемещение людей было бы названо в качестве серьезного последствия бедствий, чтобы привлечь к этому вопросу внимание, которого он заслуживает с учетом масштабов перемещения населения в результате бедствий⁹.

В пункте 7 комментария Комиссия поясняет, что материальный и экологический ущерб был включен в проект статьи в знак признания того факта, что такой ущерб является обычным следствием бедствия, а потому, руководствуясь этим же соображением, перемещение населения следует рассматривать так же, как следствие бедствия. В этой связи предлагается в определении бедствия вместе со ссылкой на человеческие страдания и беды включить упоминание перемещение населения.

Включение такого упоминания оправдано в свете масштабов перемещения людей, которое все чаще становится следствием бедствий, и это привлекло бы к данной проблеме заслуженное внимание. Цель состоит в обеспечении того, чтобы правительства учитывали риск перемещения целых общин в ходе выполнения ряда других обязанностей, которые сформулированы в проектах статей, особенно в контексте предотвращения и уменьшения риска бедствий, а также при анализе последствий бедствий и обеспечении эффективной защиты затронутых лиц. В результате перемещения люди оказываются в сложной ситуации из-за того, что они лишаются доступа к средствам существования, услугам и общественному капиталу.

Европейский союз

В силу терминологии, используемой в проекте статьи, — «катастрофическое событие» и «серьезное нарушение функционирования общества» — трудно определить порог, с которого начинается применение проектов статей. Это будет особенно серьезной проблемой, если проекты статей станут документом, имеющим обязательную юридическую силу.

Европейский союз отмечает, что проект этой статьи в определенной мере отражает подход, применяемый в Конвенции Тампере, в том смысле, что в нем

⁹ Internal Displacement Monitoring Center, *Global Estimates 2015 — People Displaced by Disasters*, July 2015.

делается ссылка на событие или серию событий. В то же время этот подход может и не соответствовать другим определениям, используемым в международном праве, в частности в статье 3 решения Совета Европейского союза о мерах по выполнению Союзом «клаузулы солидарности»¹⁰ и в статье 4 решения о механизме Европейского союза по защите гражданского населения¹¹, в которых бедствие определяется как «любая ситуация, оказывающая или способная оказать серьезное воздействие на людей, окружающую среду и имущество, в том числе культурное наследие». Достоинство этого определения состоит в том, что в нем внимание обращается прежде всего на ситуацию, без упоминания причин, вызвавших ее. Кроме того, выражение «способная оказать серьезное воздействие» позволяет включить сюда потенциальные угрозы бедствия (например, распространение Эболы или шторм, приближающийся к берегу), что делает такие документы применимыми и до фактического возникновения катастрофического события.

Международный комитет Красного Креста

МККК с обеспокоенностью отмечает, что теперь определение бедствия для целей проектов статей конкретно не исключает ситуации вооруженного конфликта, как это было в предыдущих вариантах проектов статей. Новое определение порождает дублирование и противоречия между нормами международного гуманитарного права и проектами статей, что может стать причиной путаницы и потенциальной коллизии норм (если проект статей будет принят в качестве международного документа, имеющего обязательную силу).

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация предлагает отметить в комментарии к проекту статьи 3 [3], что определение бедствия может применяться как к внезапным событиям (например, землетрясением или цунами), так и к медленно надвигающимся бедствиям (например, засухам или постепенным наводнениям). Кроме того, в пункте 6 комментария полезно было бы указать, что «большие человеческие страдания и беды» могут также происходить в результате травм, не приводящих к смертельному исходу, болезней или других медико-санитарных проблем, вызванных бедствием (а не только перемещением населения).

D. Проект статьи 4 — Употребление терминов

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Австрия сомневается в том, что определения «оказывающего помощь государства» и «другого оказывающего помощь субъекта» (в пунктах (a) и (b)) нуждаются в конкретизации «по его просьбе или с его согласия». Такое уточнение представляется ненужным, поскольку эти конкретные условия являются

¹⁰ The Solidarity Clause, article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), O.J. L 192, 1.7.2014, p. 53.

¹¹ Decision no. 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, L 347/924.

предметом материальных положений проектов статей, и их не нужно включать в определения. В определениях, содержащихся в Конвенции Тампере, также отсутствуют подобные уточнения.

Кроме того, комментарий к подпункту (е), касающемуся определения персонала для оказания экстренной помощи, следует согласовать с практикой государств, поскольку военный персонал остается под непосредственным командованием государства, оказывающего помощь, независимо от оперативного контроля пострадавшего государства. Поэтому такие операции по оказанию экстренной помощи остаются под контролем государства, оказывающего помощь.

Куба

Куба предлагает изменить формулировку подпункта (d) следующим образом: ««внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование, товары и услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий по просьбе или с согласия пострадавшего государства или как было ранее согласовано в рамках сотрудничества и/или взаимодействия». Предлагается также включить в проект статьи выражение «уменьшение риска бедствий», которое используется в других проектах статей, а также фигурирует в глоссарии терминов Международной стратегии уменьшения опасности бедствий. В этой связи в проект статьи 4 следует включить новый подпункт (g) в следующей формулировке: «„уменьшение риска бедствий“ означает концепцию и практику уменьшения риска бедствий посредством систематических усилий, направленных на анализ и ослабление причинных факторов бедствий, в том числе обеспечения меньшей подверженности опасностям, уменьшения уязвимости людей и имущества, разумного использования земельных ресурсов и окружающей среды и повышения готовности к неблагоприятным явлениям».

Чешская Республика

В комментарии к подпункту (а) проекта статьи 4 Комиссия допускает, что могут существовать, хотя и редко, ситуации, когда два государства могут считаться «пострадавшими». Несмотря на тот факт, что ситуации такого рода можно считать исключительными, следовало бы разработать ряд определенных критериев, которые можно было бы применять в подобных случаях. Поэтому мы предлагаем Комиссии рассмотреть вопрос о разработке критериев, по крайней мере в комментариях, которые можно было бы применять в ситуациях такого рода.

Чешская Республика признает, что в чрезвычайных ситуациях, в том числе во время бедствий, может использоваться как гражданский, так и военный персонал, о котором идет речь в подпункте (е) проекта статьи 4. Мы хотели бы обратить внимание Комиссии на Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (далее «Ословские принципы»)¹² и на Руководящие принципы ис-

¹² Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий — «Ословские принципы», 1-я редакция, 27 ноября 2006 года.

пользования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях (далее «Руководящие принципы по ВРСГО»)¹³, в которых подчеркивается необходимость преимущественного использования гражданского персонала и ограниченного применения военного персонала в ситуациях, когда отсутствует соответствующий гражданский персонал. Мы предлагаем Комиссии затронуть этот вопрос в тексте комментария.

Эквадор

Рекомендуется расширить статью, касающуюся употребления терминов, за счет включения следующего определения «стран транзита»:

«если гуманитарная помощь должна проходить через страну, которая не является ее конечным получателем, и такая помощь следует транзитом, то необходимо учитывать следующие факторы:

- a) страна-донор направляет необходимую документацию на «транзитные товары» стране, которая не является конечным получателем помощи;
- b) страна-донор координирует со страной транзита аспекты, касающиеся условий прохождения гуманитарной помощи, например вопросы выделения временных складских помещений, охраны и содействия оформлению формальностей;
- c) страна-донор информирует страну транзита и страну конечного назначения о личности сотрудников, сопровождающих товары, для иммиграционных целей;
- d) логистические и другие расходы, связанные с прохождением гуманитарной помощи через страну транзита, несет страна-донор»¹⁴.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

[См. комментарий к проекту статьи 7 [6] ниже.]

Германия

В подпункте (е) проекта статьи 4 «персонал для оказания экстренной помощи» определяется как гражданский и военный персонал, а в подпункте (d) проекта статьи 4 «внешняя помощь» определяется, в частности, со ссылкой на «персонал для оказания экстренной помощи». В результате, вне зависимости от того, какой из этих терминов применяется, эта рекомендация может в равной степени относиться как к гражданской, так и военной помощи. Однако мы хотели бы обратить внимание на тот факт, что в Ословских принципах и Руководящих принципах по ВРСГО говорится, что международные военные сред-

¹³ Управление по координации гуманитарных вопросов, Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях — «Руководящие принципы по ВРСГО», 1-я редакция, 1 января 2006 года.

¹⁴ *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina*, April 2013, p. 29. С текстом руководства на испанском языке можно ознакомиться на веб-сайте www.preventionweb.net/files/GUIA%20ANDINA.pdf.

ства должны использоваться только в качестве последней меры, когда исчерпаны возможности гражданских альтернатив.

В этой связи Германия предлагает следующую поправку к подпункту (е) проекта статьи 4: «персонал для оказания экстренной помощи» означает гражданский или [в исключительных случаях, когда гражданская помощь не может быть оказана в достаточной мере] военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий».

Нидерланды

Нидерланды согласны с решением Редакционного комитета не включать определения «соответствующей неправительственной организации» и «риска бедствий».

Нидерланды поддерживают также включение в подпункт (а) проекта статьи 4 фразы «или иным образом под юрисдикцией или контролем», что расширяет понятие термина «пострадавшее государство». В этой связи Нидерланды согласны с мнением Редакционного комитета о том, что вопрос согласия пострадавшего государства в случаях, когда таких государств может быть несколько, заслуживает дополнительного внимания.

И наконец, в связи с содержащимся в подпункте (е) проекта статьи 4 определением термина «персонал для оказания экстренной помощи» Нидерланды призывают обеспечить согласованность терминологии, используемой в других проектах статей, в частности в пункте 1(а) проекта статьи 17 [14] («гражданский и военный персонал по оказанию экстренной помощи») и в проекте статьи 18 («оказывающий экстренную помощь персонал»).

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов поддерживает определение термина «пострадавшее государство» в подпункте (а) проекта статьи 4, поскольку в нем подчеркивается первостепенная задача и обязанность государства, на территории которого происходит бедствие, обеспечивать защиту людей, имущества и окружающей среды от последствий бедствия. В то же время это определение достаточно широкое и позволяет охватывать ситуации, когда государство фактически осуществляет контроль над территорией, которая не принадлежит ему, что на практике сводит к минимуму потенциальные пробелы в охвате проектов статей. В этой связи Управление считает, что было бы особенно полезно привести в соответствующем комментарии объяснение связи между этим определением и пунктом 1 проекта статьи 12 [9].

В то же время Управление по координации гуманитарных вопросов отмечает, что содержащееся в подпункте (а) проекта статьи 4 определение «пострадавшего государства», возможно, является слишком широким, поскольку может показаться, что оно включает государство, которое осуществляет юрисдикцию или контроль над отдельными лицами, пострадавшими от бедствия, за пределами своей территории. Согласно международному публичному праву и особенно праву в области прав человека признается, что государство обладает юрисдикцией над гражданами, даже если они находятся за рубежом. Опреде-

ление, содержащееся в подпункте (а) проекта статьи 4, представляется столь широким, что охватывает государства гражданства, поскольку в нем идет речь о «государстве, ... под юрисдикцией или контролем которого лица... пострадали в результате бедствия». С учетом того, что для оказания внешней помощи требуется согласие пострадавшего государства, излишне широкое определение «пострадавшего государства» представляется нежелательным. Поэтому, возможно, было бы полезно уточнить в комментарии, что термин «пострадавшее государство» не распространяется на государство, которое согласно международному праву обладает юрисдикцией над пострадавшими в результате бедствия отдельными лицами, которые находятся за пределами его территории.

Управление по координации гуманитарных вопросов отмечает, что в содержащемся в подпункте (d) проекта статьи 4 определении «внешняя помощь» говорится о «персонале для оказания экстренной помощи, оборудовании и товарах, а также услугах». Если определения «персонала для оказания экстренной помощи» и «оборудования и товаров» приводятся в подпунктах (e) и (f) проекта статьи 4, то определение «услуг» отсутствует. Возможно, было бы полезно включить определение и этого термина.

У Управления по координации гуманитарных вопросов вызывает обеспокоенность тот факт, что в содержащемся в подпункте (e) проекта статьи 4 определении «персонала для оказания экстренной помощи», под которым подразумевается гражданский и военный персонал, не проводится никакого различия между этими двумя категориями персонала. В Ословских принципах говорится, что международные военные ресурсы следует использовать в качестве крайней меры «только в том случае, когда не имеется какой-либо сопоставимой гражданской альтернативы и только использование военных ресурсов или средств гражданской обороны может удовлетворить критические гуманитарные потребности». Управление рекомендовало бы привести определение «персонала для оказания экстренной помощи», содержащееся в подпункте (e), в соответствие с существующей формулировкой, которая содержится в Ословских принципах и которая была принята консенсусом. В крайнем случае, в комментарии к подпункту (e) следовало бы четко указать, что международные военные ресурсы могут использоваться только в качестве крайней меры. В виде альтернативы или в дополнение к этому такое уточнение можно было бы привести в комментариях к проектам статей 9 [5-бис] или 15 [13] или же в отдельном, независимом проекте статьи.

Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

В подпунктах (d), (e) и (f) приводятся определения, которые, будучи уместными в контексте экстренной помощи в случае бедствий и содержащие термины, которые используются в положениях, касающихся такой помощи, могут оказаться неприменимыми для цели уменьшения риска бедствий. Поэтому предлагается эти определения сохранить, но опустить в них ссылку на «уменьшение риска бедствий», исходя из нижеследующих соображений.

Концепция внешней помощи, выдвинутая в подпункте (d) проекта статьи 4 и подтвержденная в проектах статей 13 [10] — 17 [14] и 19 [15], судя по всему, применяется к государству, пострадавшему в результате бедствия. Включение же выражения «уменьшение риска бедствий» предполагает, что прилагательное «пострадавшее» относится к государству, пострадавшему не

только в результате бедствия, но и в результате «риска». Употребление этого выражения как такового вступает в противоречие с подпунктом (а), и при этом расширяет понятие «пострадавшее государство» за пределы сферы применения и намерения проектов статей.

В свете предлагаемого определения, содержащегося в подпункте (е), «персонал для оказания экстренной помощи» занимается проведением операций по оказанию такой помощи. Как подтверждается и в Сендайской рамочной программе, под мерами по уменьшению риска бедствий понимаются меры, которые необходимо принять для предотвращения возникновения условий для бедствия и его материализации. Такие меры должны принимать все субъекты во всех секторах в нормальной обстановке, а вовсе не персонал, который занимается оказанием экстренной помощи.

Аналогично, если определение «оборудование и товары» в подпункте (f) само по себе представляется уместным, то оборудование и товары, упоминаемые в проектах статей 9 [5-бис], 17 [14] и 18, явно касаются внешней помощи и имеют к ней отношение.

Европейский союз

Чтобы надлежащим образом отразить специфику деятельности Европейского союза в области, в которой он является одним из важнейших международных субъектов, Союз будет признателен, если Комиссия рассмотрит вопрос о включении в подпункт (с) проекта статьи 4, касающийся «других оказывающих помощь субъектов», ссылку на «организации региональной интеграции».

В качестве альтернативы Европейский союз предлагает, по крайней мере, привести в комментарии к подпункту (с) проекта статьи 4 уточнение в отношении того, что термин «межправительственная организация» включает также такие организации региональной интеграции, как Европейский союз.

В подпункте (е) проекта статьи 4 «персонал для оказания экстренной помощи» определяется как «гражданский или военный персонал». Ссылки на персонал для оказания экстренной помощи содержатся также в подпункте (d) проекта статьи 4 в контексте определения «внешней помощи», где говорится о «персонале для оказания экстренной помощи»; в подпункте (а) пункта 1 проекта статьи 17 [14] («гражданский и военный персонал по оказанию экстренной помощи») и в проекте статьи 18, в которой речь идет об «оказывающем экстренную помощь персонале», без разграничения на гражданский и военный персонал. Следует устранить подобные случаи несогласованности.

Содержащаяся в подпункте (е) статьи 4 ссылка на «гражданский или военный персонал» не сопровождается никакой оговоркой, что противоречит Ословским принципам и Руководящим принципам по ВРСГО, в которых оговаривается, что международные военные ресурсы следует использовать в качестве крайней меры, когда исчерпаны гражданские альтернативы.

Еще в одном правовом документе рекомендательного характера на уровне Европейского союза под названием «Европейский консенсус о гуманитарной помощи», который был принят Европейской комиссией, Европейским

парламентом, Советом Европейского союза и его государствами-членами¹⁵, применение иностранных вооруженных ресурсов также оговаривается соблюдением принципа «использовать в качестве крайней меры», закрепленного в вышеупомянутых Руководящих принципах, документе, который обязует Европейский союз содействовать общему пониманию этих принципов¹⁶. В этой связи он подтверждает, что военные ресурсы могут использоваться только в случаях, когда отсутствует сопоставимая гражданская альтернатива, и когда лишь с помощью военных ресурсов, которые являются уникальными по своим свойствам и возможностям, можно удовлетворить критические гуманитарные потребности. В целом, операция по оказанию гуманитарной помощи, в которой используются военные ресурсы, должна оставаться гражданской по своей природе и характеру¹⁷. Это ограничение не распространяется на меры по обеспечению защиты гражданского населения в рамках Союза.

В этой связи Европейский союз предлагает включить в комментарий к подпункту (е) проекта статьи 4 ссылку на Ословские принципы и Руководящие принципы по ВРСГО.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Следует рассмотреть вопрос о включении в определение «внешней помощи» в подпункте (d) проекта статьи 4 слов «финансовая поддержка».

Хотя мероприятия по гуманитарному реагированию и уменьшению риска бедствий имеют очень важное значение и зачастую этими видами деятельности в разное время занимаются одни и те же субъекты, следует проводить различие между гуманитарными кризисами и этапами подготовки. Во время гуманитарных кризисов государства должны предоставлять особые услуги и обеспечивать защиту персонала по оказанию экстренной помощи (например, в оперативном порядке выдавать визы, предоставлять специальную охрану, и т.д.), тогда как в обычное время это не требуется.

В проекте статьи 4 содержится определение «персонала для оказания экстренной помощи», которое включает не только тех, кто участвует в гуманитарном реагировании на бедствия, но и тех, кто занимается уменьшением риска бедствий. Отсюда вытекает, что государства должны будут предоставлять им особые средства и услуги, о которых идет речь в проекте статьи 17 [14], и даже обеспечивать гарантии специальной защиты, о которых говорится в проекте статьи 18. Все это должно предоставляться и обеспечиваться только в ситуациях кризиса, чтобы не создавать чрезмерного бремени для обычного функционирования государств и чтобы они были готовы действовать, когда потребности приобретут неотложный характер.

Международная федерация считает, что в перечне товаров и оборудования, содержащемся в подпункте (f) проекта статьи 4, следует конкретно упомянуть «телекоммуникационное оборудование» и «лекарства».

¹⁵ European Consensus on Humanitarian Aid, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, O.J. C25, January 2008, p. 1.

¹⁶ *Ibid.*, para. 57.

¹⁷ *Ibid.*, para. 61 to 63.

Е. Проект статьи 5 [7] — Достоинство человека

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Предложенная широкая формулировка устанавливает соответствующие обязанности субъектов, причем не только тех, которые оказывают помощь в случае бедствия.

Куба

Предлагается следующая формулировка: «При реагировании на бедствия государства, компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации уважают и защищают достоинство, присущее человеческой личности, а также соблюдают внутренние законы пострадавшего государства и его суверенные решения в отношении предложенной помощи».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов поддерживает включение проекта статьи 5 [7], в которой подчеркивается необходимость уважения и защиты достоинства, присущего человеческой личности. Это положение относится к «государствам, компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям», реагирующим на бедствия. Поскольку в формулировке проекта статьи 5 [7] опущено выражение «любое иное образование или лицо» (например, МККК или МФОКК и КП, как поясняется в комментарии, а также частные субъекты), присутствующее в подпункте (с) проекта статьи 4, может быть, следовало бы вместо этого упомянуть «государства и других оказывающих помощь субъектов», определение которых содержится в подпункте (с) проекта статьи 4, для обеспечения того, чтобы действие проекта статьи 5 [7] распространялось на всех соответствующих субъектов, оказывающих «внешнюю помощь». В комментарии отмечается, что проект статьи 5 [7] сформулирован так, чтобы обеспечить его согласованность с проектом статьи 8 [5]. Однако не вполне понятно, почему сфера применения проекта статьи 5 [7] должна ограничиваться сферой применения проекта статьи 8 [5], поскольку последняя статья основывается на обязанности сотрудничать в соответствии с нормами международного права.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Особое внимание, уделяемое в проектах статей достоинству человека (проект статьи 5 [7]) и гуманитарным принципам (проект статьи 6 [8]), является довольно позитивным фактором. Придание обязательной силы соблюдению гуманитарных принципов во время бедствий станет весьма ценным вкладом в развитие существующей международной нормативной базы.

Е. Проект статьи 6 [8] — Права человека

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Австралия приветствует подтверждение того, что существующие право-защитные конвенции продолжают применяться в условиях бедствий, как это видно из формулировок проектов статей 2 [2], 5 [7] и 6 [8]. Австралия отмечает, что в таких конвенциях содержатся права, допускающие и не допускающие отступления, абсолютные права и обязательство принимать меры, в том числе по линии международной помощи и сотрудничества, в максимальных пределах имеющихся у государства ресурсов для последовательной реализации экономических, социальных и культурных прав.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

В проекте статьи 6 [8] говорится о том, что люди, пострадавшие в результате бедствий, имеют право на уважение их прав человека, что является одним из основополагающих принципов любой деятельности в области гуманитарного реагирования. Люди становятся особенно уязвимыми во время бедствий, и поэтому недопущение нарушений прав человека и злоупотреблений и активное выполнение обязательств в области прав человека имеют огромное значение. Однако, с точки зрения стран Северной Европы, ссылку на права человека можно было бы усилить. Хотя в таком документе не нужно и нежелательно использовать слишком конкретные и ограничительные формулировки, тем не менее, рекомендуется изложить эту обязанность несколько более развернуто. Желательно было бы пересмотреть формулировку проекта этой статьи, чтобы более четко отразить в ней обязанность государств обеспечивать соблюдение всех соответствующих обязательств в области права человека. Проект этой статьи можно было бы сформулировать следующим образом: «Государства должны обеспечивать, чтобы права пострадавших людей согласно международному праву прав человека уважались, пользовались защитой и осуществлялись без дискриминации».

Катар

Катар предлагает следующее дополнение к проекту статьи 6 [8]: «Люди, пострадавшие в результате бедствий, имеют право на уважение их прав человека, поскольку бедствия могут происходить в условиях конфликта и в оккупированной стране. Соответственно проект статьи 21 [4] не применяется, так как должны соблюдаться обязательства оккупирующей державы и учитываться особенности места действия».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

Признание за людьми, пострадавшими в результате бедствий, их прав человека имеет огромное значение. Хотя в проекте статьи речь идет только об обязанности «уважать» их права человека, в ряде международных документов признается, что государства имеют ряд дополнительных обязанностей, в част-

ности обязанности «защищать», «поощрять» и «осуществлять (содействовать осуществлению)» (в разных документах используются разные формулировки). Естественно, обязанности государств не ограничиваются недопущением посягательства на права людей (уважение); государства обязаны принимать разнообразные меры — от пассивного невмешательства до активного обеспечения удовлетворения индивидуальных потребностей, — которые зависят от конкретных обстоятельств.

Кроме того, в контексте оказания помощи в случае бедствий и осуществления права на питание важное значение приобретает также признание обязанности «предоставлять». Обязанность «предоставлять» предполагает, что государство, как минимум, должно предоставлять продовольствие, «когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по независящим от них причинам осуществить это право на достаточное питание с помощью имеющихся в их распоряжении средств»¹⁸.

В комментариях к проекту статьи можно было бы включить некоторые из этих важных элементов, а формулировку самого проекта статьи можно было бы изменить, чтобы не создавалось впечатление, будто обязанности государства ограничиваются обязанностью «уважать» права человека.

Международная организация по миграции

В пункте 2 комментария к проекту статьи 6 [8] указывается, что ссылка на права человека охватывает также права, которые провозглашены в документах, не имеющих обязательной силы. Как отмечалось выше в замечаниях по пункту 10 комментария к проекту статьи 2 [2], конкретное упоминание наиболее важных из этих документов, в частности Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹⁹ и Оперативных руководящих принципов по защите людей в условиях стихийных бедствий, подготовленных Межучрежденческим постоянным комитетом²⁰, помогло бы установить соответствующие стандарты. В то же время следует также признать, что большинство, если не все права, которые провозглашены в этих документах, уже признаются в международных конвенциях или в обычном праве. Дополнительная ценность этих документов состоит в том, что в них поясняется, как обеспечивать соблюдение прав человека в конкретном контексте бедствий. Упоминание этих стандартов в проектах статей предоставило бы важную возможность выполнения обязанностей, вытекающих из правозащитных документов по более конкретным темам, применительно к условиям бедствий.

Слово «уважение», используемое для характеристики обязанности государств «и других субъектов» осуществлять права, представляется слишком ограничительным, чтобы охватить весь диапазон обязательств, которые имеют государства и другие субъекты. Учитывая важность позитивных обязательств, которые они имеют в этой области, рекомендуется, по крайней мере, добавить

¹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 15; право на воду (статьи 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 20 января 2003 года, E/C.12/2002/11.

¹⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

²⁰ Inter-Agency Standing Committee (IASC), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, January 2011.

также слово «защиту» прав (см., например, среди прочего, дело Будаевой против России, рассмотренное Европейским судом по правам человека в 2008 году)²¹.

Хотя Комиссия решила не включать в документ перечень прав, многочисленные ссылки на ряд прав все-таки присутствуют в тексте проектов статей и в комментариях. Например, в пункте 4 комментария к проекту статьи 13 [10], посвященной обязанности пострадавшего государства обращаться за внешней помощью, упоминается ряд прав, которые необходимо соблюдать в случае бедствий, включая право на жизнь, право на питание, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на водоснабжение, право на достаточное жилище, одежду и санитарные услуги и право не подвергаться дискриминации. В этом пункте также подтверждается, что государства обязаны обеспечивать защиту права на жизнь. Кроме того, в пункте 3 комментария к проекту статьи 11 [16] об обязанности уменьшать риск бедствий упоминается право на доступ к информации о рисках.

В целях упорядочения соответствующей информации и повышения ее доступности предлагается упоминание всех этих прав включить в проект статьи о правах человека или, по крайней мере, добавить в комментарий ссылку на соответствующие формулировки комментариев к другим проектам статей.

Кроме того, в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны можно было бы упомянуть влияние нарушений прав человека, совершенных в результате действий или упущений государства до бедствия и после него, на перемещение населения. В этой связи Руководящие принципы гласят: «Все органы власти и международные организации обязаны при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и избегать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещениям лиц»²².

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В этом положении отсутствуют какие-либо рекомендации в адрес государств или других заинтересованных сторон в отношении того, как обеспечивать защиту лиц в случае бедствий, и поэтому, скорее всего, оно не окажет никакого влияния на их поведение в ходе операций.

Международная федерация понимает, что невозможно упомянуть каждое право, которое может иметь значение в ходе операции по оказанию помощи в случае бедствий, и сознает, что конкретное упоминание отдельных примеров может быть истолковано так, будто права, которые не упоминаются в статье, в данном случае не применяются. В то же время существуют определенные правовые проблемы, которые часто возникают в условиях бедствий и которые полезно было бы упомянуть в проекте статей. Кроме того, опасение в отношении неправильного восприятия перечня прав можно было бы легко и полностью развеять посредством включения перед любым таким перечнем формулировки

²¹ Budayeva v. Russia, European Court of Human Rights, 15339/02 & Ors, 20 March 2008.

²² E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, принцип 5.

типа «включая, но не ограничиваясь этим» и приведения соответствующего разъяснения в комментарии.

Международная федерация полагает, что можно было бы конкретно упомянуть следующие права: право на получение гуманитарной помощи; права особенно уязвимых групп (в том числе женщин, детей, престарелых и инвалидов) на учет их особых потребностей в защите и помощи; право местного населения быть услышанным в ходе планирования и осуществления инициатив в области уменьшения риска, реагирования и восстановления; и права всех лиц, перемещенных в результате бедствий, не подвергаться дискриминации при получении помощи в реализации долговременных решений проблемы их перемещения.

Г. Проект статьи 7 [6] — Гуманитарные принципы

1. Комментарии, полученные от правительств

Эквадор

Следовало бы также включить принцип защиты людей, пострадавших в результате бедствия, от причинения им дополнительного вреда и принцип независимости гуманитарной помощи.

К числу принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности в резолюции 58/114 Генеральной Ассамблеи был добавлен следующий принцип независимости:

«признавая, что независимость, означающая самостоятельное определение гуманитарных целей без учета политических, экономических, военных или других целей, которые та или иная сторона может иметь в районах, где осуществляется гуманитарная деятельность, также является важным руководящим принципом оказания гуманитарной помощи».

Принцип защиты, применяемый теми, кто участвует в процессе гуманитарного реагирования, и предусматривающий недопущение причинения людям дополнительного вреда в результате их действий, является первым из четырех основных принципов защиты, изложенных в руководстве, подготовленном в рамках проекта «Сфера»²³. Этот принцип состоит из следующих элементов: «Форма гуманитарной помощи и обстановка, в которой она оказывается, не должны дополнительно подвергать людей физической опасности, насилию или иному ущемлению их прав; усилия по обеспечению помощи и защиты не подрывают способности пострадавшего населения на самозащиту; гуманитарные учреждения распоряжаются закрытой информацией таким образом, чтобы не подвергать опасности информаторов или тех, личность которых может быть установлена на основе этой информации».

Другие источники также указывают на важность принципа «не причини вреда», который предполагает, что в ходе действий по оказанию гуманитарной помощи следует не допускать усиления неравенства или дискриминации в среде пострадавшего населения, воздерживаться от причинения или усугубления

²³ *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Geneva, The Sphere Project, 2000, revised in 2011), p. 30.

ущерба окружающей среде, избегать создания или обострения конфликта и усиления незащищенности пострадавшего населения и принимать во внимание особые потребности наиболее уязвимых групп²⁴.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Одним из предметов беспокойности стран Северной Европы является вопрос нейтральности гуманитарной помощи. Хотя в проекте статьи 7 [6] нейтральность упоминается в качестве одного из гуманитарных принципов, которыми следует руководствоваться, как представляется, этот принцип недостаточно последовательно учитывается в некоторых других проектах статей. В частности, в подпункте (е) проекта статьи 4, в котором содержится определение «персонала для оказания экстренной помощи», и в подпункте (а) пункта 1 проекта статьи 17 [14] об облегчении оказания внешней помощи гражданский и военный персонал для оказания экстренной помощи упоминается в одном и том же контексте. Сохранение нейтральности, беспристрастности и независимости является наилучшим способом защиты гуманитарных ресурсов и обеспечения доступа получателей к помощи, а также охраны и безопасности гуманитарного персонала. Поэтому крайне важно, чтобы в соответствующих проектах статей проводилось более четкое различие между военным персоналом и гуманитарным реагированием и подчеркивался гражданский в своей основе характер гуманитарной помощи. Крайне важно подтвердить в проектах статей, что, когда военный потенциал и военные средства используются в качестве крайней меры для оказания поддержки в ходе гуманитарной помощи, оценку необходимости их использования следует проводить с согласия пострадавшего государства и в соответствии с международным правом, включая международное гуманитарное право, а также в соответствии с гуманитарными принципами. В этой связи страны Северной Европы ссылаются в первую очередь на рекомендации, содержащиеся в Ословских принципах.

Защита уязвимых групп в случае бедствий является еще одной областью, требующей освещения. Страны Северной Европы с удовлетворением отмечают, что Комиссия в качестве важного гуманитарного принципа конкретно упомянула учет потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении. Уязвимыми лицами и группами лиц обычно являются те, гуманитарная ситуация которых может оказаться затронута в наибольшей степени в результате бедствия, и кто в этих обстоятельствах заслуживает особого внимания. По этой причине некоторое уточнение могло бы повысить практическую ценность проекта статьи, которую в ее нынешней форме нельзя назвать очень конкретной и ясной. Проект этой статьи мог бы основываться на определениях, используемых, например, в резолюции 69/135 Генеральной Ассамблеи, в которой говорится о необходимости увязки всех аспектов гуманитарного реагирования «с конкретными гуманитарными потребностями и факторами уязвимости всех групп пострадавшего населения, в частности девочек, мальчиков, женщин, пожилых людей и инвалидов».

Еще одним ключевым фактором гуманитарной помощи является роль принципа «не причини вреда». В контексте гуманитарного реагирования субъ-

²⁴ См., например, UNICEF, *Core Commitments for Children in Humanitarian Action*, New York, May 2010. С текстом обязательств можно ознакомиться на веб-сайте www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf.

екты, оказывающие помощь, должны стремиться не причинять людям дополнительного вреда в результате своих действий, обеспечивать доступ к помощи на беспристрастной основе, защищать лиц от физического и психологического вреда в результате насилия и принуждения и оказывать помощь людям, добивающимся осуществления своих прав и получения доступа к необходимым средствам защиты. В нынешнем варианте проектов статей конкретная ссылка на этот важнейший принцип, как мы видим, отсутствует, и в этой связи страны Северной Европы предлагают включить в проект статьи 7 [6] упоминание принципа «не причини вреда».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов с удовлетворением отмечает проект статьи 7 [6]. Действительно, гуманитарная деятельность должна основываться на соблюдении гуманитарных принципов. Кроме того, Управление предлагает включить в этот проект ссылку на обязанность гуманитарных организаций соблюдать принцип независимости в соответствии с резолюцией 58/114 Генеральной Ассамблеи: «признавая, что независимость, означающая самостоятельное определение гуманитарных целей без учета политических, экономических, военных или других целей, которые та или иная сторона может иметь в районах, где осуществляется гуманитарная деятельность, также является важным руководящим принципом оказания гуманитарной помощи».

Еще одним важным элементом, который необходимо учитывать в ходе анализа потребностей особо уязвимых групп, является участие местного населения. Этот элемент конкретно не упоминается ни в проектах статей, ни в комментариях. С пострадавшим местным населением, в том числе с уязвимыми группами, следует консультироваться в процессе планирования, осуществления, контроля и оценки соответствующих мероприятий и помощи в случае бедствия. Управление по координации гуманитарных вопросов предлагает включить в комментарий ссылку на возможные способы вовлечения и обеспечения участия местного населения.

Международная организация по миграции

Хотя в проекте статьи 7 [6] речь идет о реагировании на бедствия, в свете широкой сферы применения проектов статей, которая конкретизируется в пункте 4 комментария к проекту статьи 1 [1] (понятие «в случае бедствия» охватывает этап реагирования и восстановления, включая реконструкцию) и в свете пункта 5 комментария к проекту статьи 2 [2] в понятие «реагирование на бедствия» следует включить меры по уменьшению риска бедствия до его наступления, когда это уместно. Это можно было бы отразить в тексте комментария. Например, в контексте предотвращения бедствий особенно уместно было бы упомянуть принцип недискриминации. Кроме того, повышенное внимание к уязвимым группам — в плане обеспечения доступа к информации, участия в процессах принятия решений и готовности удовлетворить их особые потребности, когда наступает бедствие, — должно быть одним из важнейших элементов, которые следует учитывать в деятельности по предотвращению бедствий или ослаблению их последствий.

Ссылка на гражданство в числе запрещенных оснований для дискриминации в пункте 6 имеет особенно важное значение в свете опасности стигматизации и отторжения лиц, не являющихся гражданами, при реагировании на бедствия. В этой связи предлагается в сноске добавить ссылку на статью 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей²⁵, поскольку в двух международных пактах по правам человека²⁶ упоминается лишь более широкая и недостаточно четко определенная концепция «национального происхождения», а не «гражданство» в качестве запрещенного основания для дискриминации. Комиссия могла бы также рассмотреть вопрос об упоминании правового или социального статуса в качестве запрещенных оснований для дискриминации в соответствии с перечнем таких оснований, приведенным в принципе 4.1 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

В пункте 7 комментария говорится, что выражение «особо уязвимое положение» заимствовано из Руководства МФОКК и КП, в котором речь идет об особых потребностях «женщин и особо уязвимых групп, которые могут включать в себя детей, перемещенных лиц, пожилых людей, инвалидов и лиц, инфицированных ВИЧ и страдающих другими тяжелыми заболеваниями». Конкретное упоминание перечня уязвимых групп, содержащегося в Руководстве МФОКК и КП, является разумным шагом, поскольку это облегчает выявление категорий лиц, которых следует считать уязвимыми в контексте бедствий. В то же время важно было бы отметить также участь неграждан в контексте бедствий. Мигранты зачастую относятся к категории наиболее пострадавших в результате бедствий по причине различных факторов, включая отсутствие гражданства той страны, в которой они находятся, слабое владение языком, ограниченные знания местных экологических условий, в том числе опасных природных явлений, недостаточная осведомленность о правовой базе и институтах, неналаженные общественные связи, отсутствие доверия к властям, ограничение мобильности и дискриминация²⁷. Они зачастую испытывают трудности в получении доступа к информации, ресурсам и имеющимся возможностям, что ограничивает их способность предотвращать и ослаблять стихийные бедствия, обеспечивать готовность к ним, преодолевать и устранять их последствия. Все больше число стран признает особую уязвимость неграждан в условиях бедствий.

Европейский союз

Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о распространении сферы применения проекта этой статьи на предотвращение бедствий, с тем чтобы обеспечить ее согласованность с проектами статей 10 [5-тер] и 11 [16], которые подразумевают включение действий по уменьшению риска бедствий в общий круг ведения свода проектов статей. Применение гуманитарных принципов на этапе предотвращения бедствий также может иметь важное значение, особенно в случае упреждающего раннего реагирования (например, на засуху)

²⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, p. 3.

²⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 год, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3; и Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 год, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

²⁷ Lorenzo Guadagno, *Reducing Migrants' Vulnerability to Natural Disasters Through Disaster Risk Reduction Measures*, IOM, MICIC Initiative, Issue in Brief, October 2015.

или долгосрочного уменьшения риска бедствий, что следует рассматривать не в качестве стратегического приоритета, а в качестве деятельности, обусловленной существующими потребностями.

Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности упоминания в проекте статьи принципа независимости.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В проекте статьи 7 [6] упоминаются принципы «беспристрастности» и «недискриминации», словно речь идет о разных концепциях. Это может привести к неправильному пониманию «беспристрастности», смысл которой основывается главным образом на недискриминации. В силу того, что гуманитарные принципы являются составной частью основополагающих принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, мы очень заинтересованы в недопущении недоразумений подобного рода. Поэтому, чтобы дополнительно подчеркнуть важность конкретных элементов существующих принципов, мы предлагаем после слова «беспристрастности» добавить слова «и в частности», что позволит устранить недопонимание или эрозию этого принципа.

Н. Проект статьи 8 [5] — Обязанность сотрудничать

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Австрия подчеркивает, что проект статьи 8 [5] не следует истолковывать так, будто она устанавливает обязанность сотрудничать с пострадавшим государством в вопросах оказания экстренной помощи в случае бедствия, в том числе обязанность государств оказывать помощь, когда об этом просит пострадавшее государство. Австрия считает, что такой обязанности не существует и ее не следует создавать. Это противоречило бы основному принципу оказания международной экстренной помощи в случае бедствия, а именно принципу добровольности.

Швейцария

[См. комментарий к проекту статьи 21 [4] ниже].

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов с удовлетворением отмечает, что в проекте статьи 8 [5] подчеркивается важность сотрудничества между различными «оказывающими помощь субъектами». Как говорилось в связи с проектом статьи 5 [7], полезно было бы упомянуть также «любое иное образование или лицо», поскольку, как мы считаем, частные субъекты также могут играть в этом плане важную роль. По сути дела, это явилось бы признанием того, что эффективное реагирование на бедствия требует сотрудничества

не только между государствами, но и с межправительственными и неправительственными организациями, а также другими лицами и образованиями.

В связи с проектом статьи 8 [5] следует также упомянуть, что перед Управлением по координации гуманитарных вопросов поставлена конкретная задача оказывать содействие в координации международной помощи на основе резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой содержится положение об укреплении мер реагирования Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях и в случае стихийных бедствий и предусматривается учреждение высокой должности Координатора чрезвычайной помощи в качестве единственного координатора действий Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях и в случае стихийных бедствий. Эта резолюция предусматривает, что если возникнет необходимость во внешней координации чрезвычайной помощи, то правительство пострадавшего государства может информировать об этом Координатора чрезвычайной помощи и представителя Организации Объединенных Наций в данной стране. Управление по координации гуманитарных вопросов предлагает включить в проект статьи 8 [5] конкретную ссылку на эту обязанность Координатора чрезвычайной помощи, предусмотренную резолюцией 46/182. Ссылку можно было бы сформулировать следующим образом: «Государства по мере необходимости сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций, в частности с Координатором чрезвычайной помощи, и другими компетентными международными организациями...». Кроме того, Управление предлагает включить в комментарий к проекту статьи 8 [5] более подробное объяснение роли Координатора чрезвычайной помощи. Например, включить слова о том, что Координатор чрезвычайной помощи обрабатывает поступающие от пострадавших государств-членов просьбы об оказании чрезвычайной помощи, требующей скоординированного реагирования, выступает в качестве главного координатора операций Организации Объединенных Наций по оказанию экстренной помощи и предоставляет сводную информацию, в том числе обеспечивает раннее оповещение о чрезвычайных ситуациях.

В связи с проектом статьи 8 [5] и/или проектом статьи 9 [5-бис] Управление по координации гуманитарных вопросов предлагает рассмотреть возможность включения в комментарий, касающийся «обязанности информировать» или «обязанности уведомлять», аналогичной обязанности, о которой идет речь в принятых в 2001 году Комиссией статьях о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности²⁸. Например, в принятой Комиссией статье 17 говорится, что «государство происхождения безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся в его распоряжении средств уведомляет государство, которое может быть затронуто чрезвычайной ситуацией, о деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, и предоставляет ему всю соответствующую доступную информацию». Такое положение позволило бы закрепить обязанность информировать/уведомлять тех субъектов, на которых возложена функция сбора информации, обеспечения раннего оповещения и координации помощи, предоставляемой международным сообществом.

²⁸ Ежегодник... 2001 год, том II (часть вторая), пункт 97. См. резолюцию 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

Как говорится в комментарии, обязанность сотрудничать является вполне устоявшимся принципом международного права, который приобретает особое значение в связи с международным правом прав человека.

Опыт ФАО в области раннего оповещения говорит о том, что неспособность «своевременно услышать» и «своевременно отреагировать» может приводить к ненужным страданиям. Хотя признается, что обязанность сотрудничать вовсе не равнозначна общей обязанности оказывать помощь, ее можно истолковать как обязанность рассматривать сообщения, поступающие в порядке раннего оповещения, и просьбы о предоставлении помощи, но при этом она не является обязанностью удовлетворять такие просьбы.

В комментарии к проекту этой статьи можно было бы более обстоятельно раскрыть этот важный вопрос.

Всемирный банк

В связи с проектом статьи 8 [5] Всемирный банк хотел бы узнать, на основании какой правовой/нормативной базы можно было бы организовать сотрудничество. Важно также определить, когда и как будут установлены правила и условия сотрудничества и существует ли какая-либо конкретная организация, на которую будет заранее возложена руководящая роль в этой области, или же это будет определяться в каждом конкретном случае. Эти моменты могут оказать существенное влияние на оперативность организации и обеспечения сотрудничества. Если сотрудничество является обязанностью, то необходимо выработать четкий набор правил и рекомендаций, призванных обеспечить, чтобы эта обязанность стала содействующим, а не сдерживающим фактором.

Ассоциация карибских государств

В проекте статьи следует указать какой-то конкретный правовой документ, на основании которого пострадавшее государство могло бы организовать сотрудничество, не оставляя этот вопрос на усмотрение документов международного права, кроме как в случаях, когда страна подписала такой документ и связана по нему соответствующими обязательствами.

Европейский союз

С учетом той важной роли, которую Европейский союз играет в области защиты гражданского населения и гуманитарной помощи, следует приветствовать, что в проектах статей 4 и 8 [5] не только говорится о государствах, которые должны оказывать внешнюю помощь, но и используется широкое понятие «оказывающих помощь субъектов». В проекте статьи 8 [5] признается также, что важной особенностью деятельности в области оказания экстренной помощи в случае бедствия является международное сотрудничество не только между государствами, но и с компетентными межправительственными и неправительственными организациями.

В этой связи следовало бы также упомянуть «организации региональной интеграции», что отразило бы специфику Европейского союза. Термин «организация региональной интеграции» принят на уровне Организации Объеди-

ненных Наций и фигурирует в важных международных правовых документах, в том числе, например, в Конвенции о правах инвалидов 2006 года²⁹.

В проекте статьи 8 [5] признается важность международного сотрудничества в международной деятельности по оказанию экстренной и чрезвычайной помощи в случае бедствий. Европейский союз хотел бы подчеркнуть, что эта форма передовой практики должна распространяться на сотрудничество в таких областях, как, например, оценка потребностей, контроль за ситуацией и предоставление помощи.

То, как проект статьи сформулирован на данный момент, может создать впечатление, будто сотрудничество ограничивается сотрудничеством между государствами или между государствами и другими международными субъектами и не включает сотрудничество между самими международными субъектами.

Чтобы было ясно, что обязанность сотрудничать распространяется также на сотрудничество между другими оказывающими помощь субъектами, включая МФОКК и КП и МККК, Европейский союз предлагает включить точную формулировку в комментарий к проекту статьи 8 [5].

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Второй важный пробел связан с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца. Хотя Международная федерация признательна, что ее упомянули в проекте статьи, имеются еще более веские нормативные и практические основания упомянуть национальные общества.

Чтобы сделать это, дополнительно не усложняя проекты статей, она рекомендует заменить фразу «Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста» словами «компонентами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца».

I. Проект статьи 9 [5-бис] — Формы сотрудничества

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Австрия не убеждена в необходимости сохранения этого проекта статьи. Как говорится в комментарии, этот проект статьи не содержит никаких материальных норм, а является лишь перечнем возможных форм сотрудничества. Хотя мы считаем полезным упомянуть различные меры, принимаемые государствами, такой перечень лучше сохранить в комментарии, вместо того, чтобы приводить его в нормативном положении. Едва ли можно дать общее определение формам сотрудничества, поскольку они будут зависеть от конкретной категории бедствия и особых условий ситуации.

²⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, p. 3, art. 44 (1).

Куба

Предлагается следующая формулировка: «Для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя международную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставления персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Определение «сотрудничества» в проекте статьи 9 включают, среди прочего, «предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов». Этот перечень не является исчерпывающим, и в него можно было бы также добавить «услуги», учитывая тот факт, что это слово присутствует в определении «внешней помощи» в подпункте (d) проекта статьи 4.

Международная организация по миграции

В пункте 4 комментария к проекту статьи 9 [5] поясняется, что, хотя в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, этот перечень не является исчерпывающим. Предлагается добавить в проект статьи или в комментарий к нему ссылку на сотрудничество со странами происхождения неграждан, которые присутствуют на территории, в форме двустороннего сотрудничества, призванного обеспечить доступ к гражданам во время кризиса, в процессе эвакуации, для подготовки документов и т.д. Это соответствовало бы общей цели проектов статей, а именно «облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворять основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав». В этом же пункте говорится также, что конечной целью обязанности сотрудничать, а следовательно и любых форм сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи, является защита людей, пострадавших в результате бедствий. Сотрудничество со странами происхождения граждан, которые присутствуют в районе, затронутом бедствием, также имеет важное значение для обеспечения того, чтобы государства происхождения могли облегчить бремя пострадавших государств, взяв на себя заботу о своих гражданах.

Или же вопрос об оказании чрезвычайной консульской помощи можно было бы рассмотреть в рамках проекта статьи 15 [13], касающейся условий оказания внешней помощи.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Как явствует из проектов статей 9 [5-бис] и 10 [5-тер], сотрудничество распространяется на принятие мер по оказанию чрезвычайной помощи и уменьшению риска бедствий, но о восстановлении речи не идет. По мнению Международной федерации, следует упомянуть и восстановление. Кроме того, хотя перечень форм сотрудничества, содержащийся в проекте статей 9 [5-бис] не является исчерпывающим, в нем отсутствуют некоторые важные аспекты, в том числе финансовая поддержка, подготовка кадров, обмен информацией и проведение совместных учений и планирование.

Ж. Проект статьи 10 [5-тер] — Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

В проекте статьи 10 [5-тер] говорится об обязанности сотрудничать в целях уменьшения риска бедствий. Учитывая широкое определение бедствия, это положение может обязать государства сотрудничать в уменьшении риска террористических актов или гражданских беспорядков, не достигших уровня вооруженного конфликта немеждународного характера. Австрия считает, что сотрудничество в этих областях в значительной мере уже охватывается другими режимами.

Нидерланды

Нидерланды выступают за то, чтобы проекты статей были четко направлены на защиту людей на этапе реальных бедствий, что и является их темой.

Катар

Катар предлагает добавить в проект статьи 6 [8] следующую фразу: «Сотрудничеств распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий *и ослабление их последствий*».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

Проект статьи 10 [5-тер] сформулирован достаточно четко, и его формулировка помогает установить связь с мерами, предусмотренными не только в проекте статьи 11 [16], но и в Сендайской рамочной программе, особенно в ее частях, касающихся сотрудничества на «глобальном и региональном уровнях» в четырех приоритетных областях, и в разделе VI о международном сотрудничестве и глобальном партнерстве.

В свете вышеизложенного, быть может, следовало бы включить конкретную ссылку на Сендайскую рамочную программу в конце пункта 2 комментария: «... риска бедствий, а также на части Сендайской рамочной программы, касающиеся сотрудничества на «глобальном и региональном уровнях» в четырех приоритетных областях, и раздел VI о международном сотрудничестве и глобальном партнерстве».

И наконец, если будет принято решение включить проект этой статьи в проект статьи 8 [5], то предлагается сделать это в виде отдельного пункта с сохранением его нынешней формулировки.

Всемирная продовольственная программа

ВПП считает, что упоминание всеобщих международных обязательств в проектах статей 10 [5-тер] и 11 [16] о предотвращении бедствий, включая уменьшение риска бедствий, может содействовать работе ВПП, поскольку это будет побуждать государства принимать внутренние законы о предотвращении бедствий, а следовательно повысит вероятность того, что к моменту, когда раз-

разится бедствие, соответствующие надежные системы будут уже созданы. Это, в свою очередь, укрепит способность субъектов, оказывающих помощь, эффективно реагировать на начальных стадиях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Всемирный банк

[См. комментарий к проекту статьи 8 [5] выше.]

Поскольку в проекте статьи 10 [5-тер] речь идет о предотвращении бедствий и уменьшении их риска в плане смягчения последствий бедствий (помимо принятия немедленных мер по оказанию экстренной помощи и восстановлению), непонятно, будут ли такие меры планироваться и финансироваться на основании документов об оказании экстренной помощи в случае бедствий и в течение какого срока это будет продолжаться.

Европейский союз

Европейский союз предлагает Комиссии отразить в проекте статьи 10 [5-тер] (а также в проекте статьи 11 [16]) передовую практику, рекомендуемую в Сендайской рамочной программе.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

[См. комментарий к проекту статьи 9 [5-бис] выше.]

К. Проект статьи 11 [16] — Обязанность уменьшать риск бедствий

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Австралия считает, что стоило бы дополнительно проанализировать способность всех стран выполнить обязанности, изложенные, например, в пункте 1 проекта статьи 11 [16] и в проектах статей 17 [14] и 18.

Куба

Предлагается внести изменение в пункт 2 с целью уточнить различные этапы «раннего оповещения». В этой связи предлагается следующая формулировка: «Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о рисках и прошлых потерях, подготовку населения, подверженного риску, и создание и введение в эксплуатацию систем раннего оповещения, что включает следующие этапы: а) наблюдение и подача сигнала тревоги; б) оценка риска и принятие решения; с) оповещение (информирование и распространение информации); и d) защита лиц и имущества, подверженных риску».

Эквадор

В пункт 5 комментария к проекту статьи 11 [16] следует включить упоминание принятого в Гуаякиле коммюнике четвертой сессии Региональной платформы по уменьшению опасности бедствий на Американском континенте³⁰.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Страны Северной Европы хотели бы подчеркнуть важное значение утвердившегося принципа международного права — принципа должной предусмотрительности, который частично отражен в обязанности государств принимать превентивные меры для уменьшения риска бедствий, о которой идет речь в проекте статьи 11 [16]. Для предотвращения риска бедствий крайне важно, чтобы в национальных законах, предписаниях и государственной политике были четко определены роли и обязанности соответствующих сторон и содержались рекомендации в адрес государственного и частного секторов в отношении мер по уменьшению риска бедствий в службах и инфраструктурах, принадлежащих государству, управляемых и регулируемых им. Необходимо также повысить информированность и осведомленность населения о правовых и административных мерах, которые должны принимать для уменьшения риска бедствий все соответствующие органы, начиная с государственного и кончая местным и общинным уровнем. На общинном уровне необходимо уделять приоритетное внимание мерам по уменьшению риска бедствий. В комментарии к проекту статьи 11 [16] надлежащим образом описан характер обязанностей по предотвращению бедствий, но желательно было бы подробнее осветить вышеупомянутый элемент действий по уменьшению риска бедствий.

Кроме того, страны Северной Европы отмечают, что необходимо установить обязанность государств не только принимать на национальном уровне соответствующие меры, но также и участвовать в международном сотрудничестве, как говорится об этом в проекте статьи 10 [5-тер]. В этой связи в комментарии можно было бы дополнительно упомянуть принципы, содержащиеся в Сендайской рамочной программе, в том числе принципы 8, 14, и 44, касающиеся различных видов и форм сотрудничества.

Германия

При определении мер по уменьшению риска бедствий следует руководствоваться международными принципами, закрепленными в Сендайской рамочной программе, в которой службы раннего оповещения и механизмы перераспределения рисков непосредственно рассматриваются как составные части всеобъемлющей системы уменьшения риска бедствий. Предлагается изменить пункт 2 проекта статьи 11 [16] следующим образом: «[...] 2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения, введение и поддержание соответствующих процедур защиты инфраструктурных объектов, создание и поддержание (кадрового и материального) потенциала быстрого реагирования и создание механизмов распределения финансовых рисков в связи с бедствиями».

³⁰ С текстом коммюнике на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=37662.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

Проект статьи 11 [16] следует всячески приветствовать, поскольку он представляет собой важный шаг вперед в деле уменьшения риска бедствий и усиления отчетности в области регулирования таких рисков.

В качестве одного из руководящих принципов в Сендайской рамочной программе признается, что «каждое государство несет главную ответственность за предотвращение и уменьшение риска бедствия» (пункт 19 (a)); этот принцип находит свое отражение в цели «предотвращения новых и уменьшения существующих опасностей бедствий» (пункт 17). Кроме того, ожидаемые результаты включают «существенное сокращение риска бедствий» (пункт 16).

В то же время, в свете Сендайской рамочной программы и с учетом содержащегося в комментарии к проекту статьи признания того, что главное внимание и упор в этой статье делается на уменьшение риска бедствий, а не на их предотвращение, можно было бы рассмотреть вопрос о внесении некоторых поправок в текст пункта 1. В частности, хотя в названии проекта статьи и в пункте 1 речь идет о риске бедствий, в заключительной фразе «в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним» упор, тем не менее, делается именно на бедствие.

В Сендайской рамочной программе главное внимание уделяется не «бедствию», а «риску», причем не только существующему, но и будущему риску, возникшему в результате действий и инвестиций, которые усиливают подверженность риску и уязвимость и создают опасные условия.

Предлагается следующая возможная альтернативная формулировка пункта 1: «Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения [возникновения нового риска и ослабления существующего риска, смягчения последствий бедствий и обеспечения готовности к ним]».

Комментарий к проекту статьи является очень конкретным и содержит важные рекомендации — в том числе в отношении должной предусмотрительности и обязанности создать соответствующую правовую базу — что находит также свое подтверждение в Сендайской рамочной программе и в закреплённом в ней принципе управления рисками бедствий.

В то же время, с учетом содержания предлагаемых поправок к пункту 1 проекта статьи 11 [16], возможно, следовало бы внести изменения в пункты 11, 15 и 16 комментария. В частности, в пунктах 11 и 15 фразу «в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним» заменить словами «в целях предотвращения возникновения нового риска и ослабления существующего риска», а пункт 16 исключить.

И наконец, пункт 2 сформулирован предельно ясно и соответствует Сендайской рамочной программе. В пункте 17 комментария предлагается после слова «будущем» вставить слова «при осуществлении Сендайской рамочной программы».

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

Воздействие бедствия зависит как от его масштабов, так и от уязвимости затронутого населения. Поэтому жизнеспособность местного населения имеет очень важное значение и требует укрепления как до бедствия, так и после него.

Для повышения жизнеспособности необходимы политическая воля, инвестиции, координация, наличие технического опыта, новаторские решения и совместный ответственный подход к уменьшению риска бедствий и кризисному управлению со стороны стран, местных органов власти, общин, гражданского общества, частного сектора и международного сообщества.

Чтобы содействовать предотвращению кризиса и гуманитарного вмешательства, которое происходит в случае многих бедствий, программы действий в чрезвычайных ситуациях должны быть направлены на укрепление жизнеспособности, то есть способности предотвращать бедствия и кризисы, предвидеть последствия, нейтрализовывать их, приспосабливаться к ним или восстанавливаться после них быстрым и эффективным способом и на устойчивой основе и открывать новые пути изыскания средств к существованию перед лицом кризисов. С учетом давнего призыва к взаимодополняемости между программами чрезвычайной помощи и долгосрочной поддержкой развития в программах действий в чрезвычайных ситуациях, ориентированных на укрепление жизнеспособности, применяются подходы, в которых главное внимание уделяется людям и которые основаны на уважении прав пострадавших лиц или групп лиц, и укрепляется способность людей реализовать свои права человека, в том числе право на достаточное питание. Важное значение в этой связи имеет также работа в области социальной защиты, которая помогает создать или воссоздать средства к существованию на основе удовлетворения основных потребностей или предоставления минимальных услуг уязвимому населению и способствует долгосрочному развитию, повышая уровень медицинского обслуживания, образования, питания и социальной интеграции.

Роль, которую играют права человека в программах наращивания жизнеспособности, заключается в укреплении способности к адаптации, приспособлению и преобразованию на основе признания интересов и прав пострадавшего населения, а также определения ролей, функций и обязанностей различных действующих лиц до возникновения чрезвычайных ситуаций и после них.

В комментарии к проекту этой статьи можно было бы отразить результаты анализа связи между уменьшением риска бедствий и концепцией укрепления жизнеспособности.

Всемирный банк

В пункте 1 проекта статьи 11 [16] следовало бы привести стандарты и примеры передовой практики в области законодательства, правил и надлежащих мер, касающихся предотвращения бедствий. К тому же, для многих государств эта обязанность теоретически может вылиться в обязательство, требующее вложения многих миллиардов долларов; некоторые государства ежегодно несут потери в размере порядка одного процента от их валового внутреннего продукта. Странам нужно своевременно подсказать, как найти простое решение и разработать разумные программы предотвращения бедствий, в которых

упор зачастую следует делать на такие проекты нормативного регулирования, не требующие крупных затрат, как проекты в области землепользования, включая территориальное планирование. В пункте 2 проекта статьи 11 [16], пожалуй, следовало бы конкретно упомянуть элемент территориального планирования.

Международная организация по миграции

Следовало бы конкретно упомянуть Сендайскую рамочную программу как новый стандарт в области усилий по уменьшению риска бедствий, и особенно основные приоритеты, указанные в Рамочной программе.

Примеры мер по уменьшению риска бедствий, упомянутые в пункте 2, представляются слишком ограниченными. Следует отметить, что ни в Хиогской рамочной программе действий, ни в Сендайской рамочной программе фактически ничего не говорится о связи между мерами по уменьшению риска бедствий и гуманитарными программами. Уменьшение риска — это процесс, который зависит в основном от действующих лиц, не имеющих отношение к гуманитарной помощи, особенно если вспомнить о его основных элементах, которые непосредственно связаны с устойчивым развитием и долгосрочной деятельностью по расширению возможностей на местном уровне. Это относится к деятельности, осуществляемой как на национальном, так и международном уровнях: если взять весь спектр мер по уменьшению риска бедствий, то персонал по оказанию чрезвычайной помощи и сотрудники гуманитарных организаций, как правило, имеют дело лишь с последствиями бедствий, а не с уменьшением их риска. В проекте этой статьи важно более четко признать, что главную роль в уменьшении риска бедствий играют мероприятия, направленные на уменьшение уязвимости и укрепление жизнеспособности.

Ассоциация карибских государств

Следует дать более конкретное определение понятию «распространение информации» как одному из направлений деятельности по уменьшению риска бедствий. Если предполагается, что государство должно создать некую платформу для сбора информации, то это может явиться дополнительным бременем для пострадавшего государства и сопряжено с такими вопросами, как доступность информации, содержание баз данных, разработка протоколов об обмене данными и т.д.

Европейский союз

[См. комментарий к проекту статьи 10 [5-тер] выше.]

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Важным аспектом проектов статей является включение в проект статьи 11 [16] положения о том, что государства обязаны принимать необходимые и надлежащие меры для уменьшения риска бедствий. Хотя в недавно принятой Сендайской рамочной программе содержится четкий глобальный план в этой области, подтверждение данной обязанности в документе, имеющем обязательную юридическую силу, явилось бы важным подспорьем для сторонников

уменьшения риска бедствий в составе правительств в деле привлечения большего внимания к этому чрезвычайно важному направлению деятельности.

Хотя Международная федерация приветствует включение в пункт 1 статьи 11 [16] обязанности уменьшать риск бедствий, она считает, что перечень «мер по уменьшению риска бедствий», приведенный в пункте 2, не следует ограничивать оценкой риска, напротив, в него следует включить оценку и уменьшение уязвимости и укрепление жизнеспособности населения, подверженного опасности стихийных бедствий.

I. Проект статьи 12 [9] — Роль пострадавшего государства

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Австралия сознает, что создавая обязанности, следует помнить, что государства могут не иметь возможности выполнить их в полном объеме. Хотя Австралия с удовлетворением отмечает включение в проект статьи 12 [9] слов о том, что пострадавшее государство играет главную роль в предотвращении бедствий и реагирования на них, она с осторожностью относится к содержащемуся в пункте 1 утверждению, что пострадавшее государство безоговорочно обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий.

Австрия

[См. комментарий к проекту статьи 4 выше.]

Куба

В отношении проекта статьи 12 [9] о роли пострадавшего государства Куба предлагает следующую формулировку пункта 1: «Пострадавшее государство в силу своего суверенитета и в соответствии со своим национальным законодательством обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий».

Германия

Германия считает правильным подход к концепции суверенитета, отраженный в проектах статей 12 [9]–15 [13]. В частности, Германия разделяет мнение о том, что пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать в рамках своей юрисдикции защиту людей и оказание экстренной помощи в случае бедствий.

Швейцария

Мы отмечаем, что в некоторых проектах статей, в частности в пункте 2 проекта статьи 12 [9] и проекте статьи 16 [12], больший упор делается на суверенитет и регулирование гуманитарной помощи, чем на международное гуманитарное право.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов поддерживает подход к концепции суверенитета, используемый в проектах статей 12 [9]–15 [13], в частности положение о том, что пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи в случае бедствий.

Всемирный банк

По мнению Всемирного банка, совместное прочтение проектов статей 12 [9], 13 [10] и 14 [11] порождает путаницу. Пострадавшее государство обладает суверенитетом на своей территории (проект статьи 12 [9]), но в то же время обязано обращаться за помощью при определенных условиях, как это предусматривается в проекте статьи 13 [10], и имеет право давать или не давать согласие (пункт 1 проекта статьи 14 [11]), но не может произвольно отказывать в таком согласии (пункт 2 проекта статьи 14 [11]). Здесь важно определить, что конкретно делать в случае, если государство само не может справиться с бедствием, но отказывается дать согласие на международную помощь. И если такая ситуация возникает, что может сделать Организация Объединенных Наций? Важно также дать ответ на вопрос, ускорит ли такая правовая база оказание экстренной помощи в случае бедствия или же привнесет дополнительные требования и условия в отношении соблюдения должной предусмотрительности, что может вызвать задержки в предоставлении помощи. Наш опыт говорит о том, что если ситуация в правовом и нормативном отношении не является абсолютно ясной при возникновении бедствия, то вынесение каждого решения неизбежно будет сопряжено с задержками, которые в условиях крайней срочности могут иметь весьма негативные последствия.

Европейский союз

Проекты статей 12 [9]–14 [11] касаются обязанностей пострадавшего государства и поэтому имеют важное значение для всего набора проектов статей. В целом, Европейский союз поздравляет Комиссию и Специального докладчика с тем, что им удалось найти необходимый баланс между необходимостью соблюдения национального суверенитета пострадавшего государства, с одной стороны, и обязанностью сотрудничать, с другой стороны, как это предусматривается проектами статей 13 [10], 14 [11] и 16 [12], если рассматривать их в совокупности.

Международный комитет Красного Креста

В своем нынешнем виде проекты статей содержат положения, которые, как представляется, не согласуются с нормами международного гуманитарного права. Например, пункт 2 проекта статьи 12 [9] гласит, что «пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием», однако в комментарии ничего не говорится о смысле этих слов с точки зрения целей проектов статей. В своей нынешней форме проект статьи содержит положение, потенциально весьма серьезно вторгающееся в сферу ведения таких беспристрастных гуманитарных организаций, как МККК. Кроме того, это положение можно прочесть совмест-

но с проектом статьи 7 [6] о гуманитарных принципах, в которой не упоминается принцип независимости. Подобные требования, касающиеся руководства, контроля, координации и надзора, не содержатся в соответствующих нормах международного гуманитарного права. Международное гуманитарное право лишь разрешает соответствующим сторонам вооруженного конфликта и государствам проверять гуманитарный характер помощи в порядке реализации так называемого «права на контроль». Проекты статей, как представляется, не ограничивают «пострадавшее государство» реализацией лишь права на контроль и ориентированы на защиту суверенитета в гораздо большей степени, чем соответствующие положения международного гуманитарного права, регулирующие вопросы гуманитарного доступа.

М. Проект статьи 13 [10] — Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Австрия признает, что все государства обязаны создать соответствующий механизм оказания экстренной помощи в случае бедствий для защиты своих граждан. Такой механизм должен включать меры в области предотвращения, обеспечения готовности и реагирования. Тем не менее, Австрия не уверена в том, что нынешняя формулировка обеспечивает надлежащую сбалансированность между интересами суверенитета государства и защитой отдельных лиц. В случаях, когда масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования, соответствующему государству следует запросить помощь в выполнении своих обязанностей, но нельзя сказать, что оно обязано делать это. Такой подход соответствует также принципу 3.2 Руководящих принципов МФОКК и КП.

Австрия считает, что выражение «по мере необходимости» указывает на то, что государство запрашивает такую помощь, которая соразмерна фактическим масштабам бедствия. В то же время этот проект положения не следует понимать так, будто он исключает право государства обращаться за помощью в случае бедствия, если его потенциал реагирования еще не превышен.

Подход, используемый в проекте этой статьи, сопряжен еще с несколькими трудностями. Государства иногда неохотно запрашивают иностранную помощь и неохотно признают отсутствие у себя потенциала реагирования. Если государство отрицает, что масштабы бедствия превышают его потенциал реагирования, каковы будут последствия этого? Ни в коем случае подобная ситуация не дает другому государству права действовать без согласия пострадавшего государства.

Куба

В отношении проекта статьи 13 [10], касающейся обязанности пострадавшего государства обращаться за внешней помощью, Куба предлагает следующую формулировку: «В той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования, пострадавшее государство имеет право обращаться за двусторонней или международной помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным

межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям по мере необходимости».

Эквадор

Проекты статей, касающиеся обязанности пострадавшего государства, следует дополнить рекомендацией в отношении объявления международного призыва или подобного обращения в рамках просьбы об оказании гуманитарной помощи.

Условия международного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций излагаются в «Руководстве по вопросам международной гуманитарной помощи в случае чрезвычайных ситуаций и бедствий»³¹ и сводятся к следующему: «Эквадор как государство, оказывающее помощь в рамках международного сотрудничества в случае чрезвычайных ситуаций или бедствий: чтобы выполнить условия такого сотрудничества, министерство иностранных дел Эквадора должно получить просьбу об оказании международной помощи от конституционного правительства пострадавшей страны с указанием потребностей, характеристик и условий такой помощи...».

И наконец, Эквадор рекомендует также отразить в проектах статей тему защиты перемещенных лиц в случае бедствия и в целом определить обязанности компетентных международных организаций и как можно шире раскрыть смысл и особенно то, что вкладывается в понятие концепций помощи, уменьшения риска, готовности, предотвращения бедствия и восстановления.

Следует отметить отсутствие в проекте статьи ссылки на перемещение людей в результате бедствий; в этой связи рекомендуется включить положения, касающиеся права на защиту и безопасность перемещенных лиц как внутри страны, так и за ее границами.

Ни в одном из проектов статей конкретно не говорится об обязанностях компетентных международных организаций, МФОКК и КП, МККК и соответствующих неправительственных организаций.

Сознавая, что концепции экстренной помощи, гуманитарной помощи, готовности, реагирования и восстановления развиваются и что в настоящее время отсутствует явное согласие между авторами и организациями в отношении содержания этих концепций, мы хотели бы заострить внимание на нынешней тенденции учитывать взаимосвязь между различными действиями, с которыми сопряжен каждый такой процесс. В этой связи мы предлагаем отразить наличие этой взаимосвязи в проектах статей и постараться разъяснить ее значение и содержание.

Таким образом, Комиссии следовало бы рассмотреть вопрос о согласовании формулировок проектов статей с терминологией, используемой в Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, а также в МФОКК и КП и ее Руководящих принципах.

³¹ Republic of Ecuador, *Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre*, February 2011.

Германия

[См. комментарий к проекту статьи 12 [9] выше.]

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов поддержало бы упоминание в комментарии к проекту статьи 13 [10] роли Координатора чрезвычайной помощи и координатора-резидента в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи и разъяснение основных процедур, которыми должно руководствоваться пострадавшее государство, обращаясь с просьбой о внешней помощи. Например, Управление приветствовало бы ссылку на пункт 35 (а) приложения к резолюции 46/182, в котором речь идет о функции Координатора чрезвычайной помощи, предусматривающей «обработку поступающих от государств-членов просьб об оказании чрезвычайной помощи, требующей скоординированного реагирования», при содействии со стороны Управления по координации гуманитарных вопросов, и на пункт 39, в котором говорится о роли координатора-резидента, осуществляющего координацию гуманитарной помощи на уровне страны. Кроме того, координаторы гуманитарной помощи отвечают за руководство и координацию гуманитарной деятельности соответствующих организаций (включая Организацию Объединенных Наций, неправительственные организации и организации гражданского общества) в стране для обеспечения того, чтобы эта деятельность осуществлялась на основе твердых принципов, своевременно, эффективно и действенно и способствовала восстановлению в долгосрочном плане.

Всемирная продовольственная программа

ВПП приветствует включение проекта статьи 13 [10] об обязанности пострадавшего государства обращаться за внешней помощью, когда масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования, что может привести к созданию международного правового обязательства государств.

Европейский союз

Что касается критерия «масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования», то Европейский союз предлагает Комиссии включить ссылку на терминологию, используемую в Международной стратегии уменьшения опасности бедствий в связи со способностью справиться с бедствием: «Серьезное нарушение функционирования какого-либо сообщества или общества, приводящее к массовым людским, материальным, экономическим или экологическим потерям, с которыми пострадавшее сообщество или общество не в состоянии справиться собственными силами».

Что касается общего замечания в отношении проекта статьи 13 [10] и пункта 2 проекта статьи 14 [11], то Европейский союз отмечает, что в этих положениях содержатся понятия — «той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования» и «в согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно» — которые предоставляют пострадавшему государству определенную свободу действий, не устанавливая

никаких объективных критериев определения того, когда соответствующее требование считается выполненным.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Хотя Международная федерация согласна с тем, что государства иногда обязаны запрашивать внешнюю помощь, она не считает, что государства в обязательном порядке должны принимать такую помощь от любого, кто решает предложить ее (именно от тех субъектов, которые упомянуты в проекте статьи 13 [10]). В частности, зачастую государствам есть смысл выбрать тех поставщиков помощи, которые имеют возможность и компетенцию предоставить помощь соответствующего качества. В проекте статьи 13 [10] делается попытка предусмотреть эту возможность посредством использования выражения «по мере необходимости», однако в комментарии можно было бы более подробно объяснить, что обязанность обращаться за помощью вовсе не является обязанностью запрашивать ее у какого-либо конкретного внешнего субъекта.

N. Проект статьи 14 [11] — Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Проекты статей основываются на (совершенно справедливой) посылке, что согласие пострадавшего государства является условием, предшествующим предоставлению внешней помощи. В то же время Австралия имеет оговорки в отношении включения в пункт 2 проекта статьи 14 [10] обязанности пострадавшего государства не отказывать «произвольно» в согласии на такую помощь. Такая обязанность не существует в обычном международном праве. Австралия спрашивает, кто и на основании каких стандартов будет определять предполагаемую «произвольность» отказа, и правильно ли будет в практическом плане навязывать государствам, которые могут не пожелать обращаться за внешней помощью или принимать такую помощь, обязанность сделать это. Не получится ли так, что невыполнение такой обязанности приведет к возникновению соответствующего права на вмешательство со стороны других государств, желающих оказать помощь.

Австрия

Австрия одобряет первый принцип, который провозглашается в проекте статьи 14 [11] и который находит свое отражение во многих недавних международных документах по данному вопросу, а также соответствует положению статьи 222 Договора о функционировании Европейского союза³². По мнению Австрии, такое согласие должно быть действительным согласием по смыслу статьи 20 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Хотя такой критерий представляется очевидным, тем не менее его полезно было бы упомянуть в комментарии.

³² European Union, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

Австрия может также согласиться со вторым пунктом, касающимся обязанности не отказывать в согласии произвольно. Слово «произвольно» приводит к возникновению обязательства принимать помощь, если масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования и если не существует других серьезных причин, дающих основание отказать в согласии. Даже если в согласии отказано произвольно, то согласно действующему международному праву никакое другое государство не вправе подменять собой пострадавшее государство и действовать без его согласия, вне зависимости от каких бы то ни было международных обязательств, которые несет пострадавшее государство. Австрия с удовлетворением отмечает закрепленную в пункте 3 проекта статьи 14 [11] обязанность пострадавшего государства сообщать о своем решении, принятом по любому предложению об оказании помощи. Такая обязанность явно способствует возникновению обязательства пострадавшего государства на этот счет.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

В проекте статьи 14 [11] подчеркивается важное значение согласия пострадавшего государства на получение внешней помощи. Страны Северной Европы с удовлетворением отмечают, что в пункте 2 проекта статьи 14 [11] подчеркивается, что в согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно. Как представляется, в комментарии необходимо дать четкое определение термину «произвольно». Действительно, крайне важно руководствоваться основанным на потребностях подходом к оказанию гуманитарной помощи пострадавшему населению и важно, чтобы пострадавшее государство не отказывало в согласии на предоставление внешней помощи без законных оснований.

Германия

[См. комментарий к проекту статьи 12 [9] выше.]

Хотя мы согласны с тем, что пострадавшее государство не должно отказывать в согласии произвольно, наличие согласия является непременным условием любого предоставления внешней помощи.

Катар

Катар предлагает добавить в проект статьи 14 [11] следующую фразу: «2. В согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно *или таким образом, из которого явствует, что в согласии отказано*».

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

По-видимому, было бы логично изменить последовательность проектов статей 14 [11] – 17 [14] и сначала говорить о предложениях внешней помощи, затем о согласии, об облегчении и условиях оказания помощи (то есть, привести проекты статей в следующей последовательности: 16 [12], 14 [11], 17 [14] и 15 [13]).

Управление по координации гуманитарных вопросов одобряет положения пункта 2 проекта статьи 14 [11]. Оно отмечает, что при определенных обстоятельствах произвольный отказ в согласии может быть равносителен нарушению

международного правозащитного права. Например, отказ государства разрешить доставку материалов, которые необходимы для выживания людей, может быть равносителен нарушению права на жизнь или отказ может препятствовать реализации минимальных основных экономических, культурных и социальных прав, например права на питание и воду и права на здоровье и медицинское обслуживание. Кроме того, в контексте вооруженного конфликта такой отказ может быть равносителен нарушению норм международного гуманитарного права.

Управление предлагает также включить в пункт 2 проекта статьи 14 [11] ссылку на отказ в согласии, сформулировав ее таким образом, чтобы произвольно нельзя было не дать согласие на внешнюю помощь или отказаться от такой помощи.

Управление предлагает также включить в пункт 3 проекта статьи 14 [11] требование в отношении оперативности, с тем чтобы пострадавшее государство, когда это возможно, сообщало о своем решении в разумные сроки. Вопрос об оперативности рассматривается в комментарии, в котором отмечается, что, если пострадавшее государство не сообщает о своем решении в разумные сроки, то это может быть квалифицировано как произвольный отказ. Управление считает, что этот аспект оперативности следует отразить непосредственно в тексте пункта 3 проекта статьи 14 [11].

Всемирная продовольственная программа

ВПП с удовлетворением отмечает, что помимо проекта статьи 13 [10] об обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью, продолжается обсуждение вопроса о том, можно ли в отдельных крайних случаях подразумевать просьбу пострадавшего государства о предоставлении международной помощи считать подразумеваемым согласием на такую помощь, и если да, то какие условия для этого должны быть выполнены.

Мы отмечаем, что порядок и последовательность проектов статей 14 [11], 15 [13] и 16 [12] не отражают обычной хронологии событий при возникновении бедствия. В частности, проект статьи о праве предлагать помощь (проект статьи 16 [12]) помещен после проекта статьи, касающейся согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь (проект статьи 14 [11]), и проекта статьи об условиях оказания внешней помощи (проект статьи 15 [13]). Однако в условиях бедствия предложение внешней помощи часто предшествует согласию пострадавшего государства на такую помощь. Возможно, следовало бы подумать об изменении порядка изложения этих проектов статей, чтобы он соответствовал обычной последовательности событий. Значение вышеупомянутого изменения последовательности не сводится лишь к вопросу формы. Нынешний порядок можно истолковать так, будто предложения о помощи принимаются на условиях, установленных потерпевшим государством, что создает оперативные и другие проблемы; например, условия, которые пострадавшее государство может установить до получения предложений об оказании помощи, могут не учитывать возможностей, которыми располагают субъекты, предлагающие помощь, или уровня поддержки, которую эти субъекты могут оказать. Поэтому проект статьи 16 [12] было бы желательно поместить перед проектом статьи 14 [11].

Европейский союз

[См. комментарий к проекту статьи 13 [10] выше.]

Если говорить конкретно о концепции «произвольного отказа в согласии», то здесь, как представляется, следует применять индивидуальный подход, хотя в комментарии можно было бы более подробно объяснить, что следует понимать под этим выражением и какие мотивы следует считать приемлемыми, если пострадавшее государство отказывается от помощи.

В этой связи Европейский союз предлагает включить в комментарий к проекту статьи 14 [11] ссылку на проект статьи 15 [13], касающейся выдвижения условий в отношении оказания внешней помощи. По сути дела, в самих условиях может содержаться обоснование для отказа от помощи или отзыва согласия. В этом отношении условия, как представляется, привносят важный элемент, требующий уточнения ситуации, когда пострадавшее государство произвольно отказывается дать согласие.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация согласна с содержащимся в проекте статьи 14 [11] тезисом Комиссии в отношении того, что, хотя согласие государств требуется до оказания внешней помощи, в таком согласии не может быть отказано произвольно. Международная федерация считает, что в этой норме излагается разумный подход, который оставляет достаточную свободу действий суверенному государству, но в то же время дает понять, что этой свободой действий не следует злоупотреблять в условиях обострения гуманитарных потребностей.

В то же время, учитывая тот факт, что положения проекта этой статьи уже вызвали серьезные споры в Шестом комитете и могут быть не одобрены значительным числом государств, Международная федерация опасается, что их включение в проект статей может привести к тому, что весь проект не получит необходимой поддержки. Кроме того, хотя и были случаи, когда государство отвергало все предложения об оказании международной помощи, хотя и явно нуждалось в ней, эта проблема является относительно редкой в условиях бедствий (в отличие от ситуации конфликта).

О. Проект статьи 15 [13] — Условия оказания внешней помощи

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

Австрия повторяет, что условия, на которых может оказываться помощь, не должны быть результатом одностороннего решения пострадавшего государства, а должны вырабатываться по итогам консультаций между пострадавшим государством и оказывающими помощь субъектами с учетом общих принципов, регулирующих предоставление помощи, и возможностей оказывающих помощь субъектов.

Куба

Что касается проекта статьи 15 [13] об условиях оказания внешней помощи, то Куба предлагает добавить в конце этого пункта следующее предложение: «Предоставление внешней помощи не может зависеть от элементов, которые подрывают суверенитет пострадавшего государства».

Чешская Республика

Мы согласны с тем, что пострадавшее государство может пожелать установить условия в отношении оказания внешней помощи и с учетом сложившейся ситуации указать объем и вид запрашиваемой помощи. Для содействия и ускорения действий персонала для оказания экстренной помощи мы предлагаем включить в комментарий к проекту статьи 15 положение о том, что пострадавшее государство может указать общие условия такой помощи, в том числе касающиеся, в частности, транспорта и безопасности, контактных пунктов и т.д.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Проект статьи 15 [13] дополняет проект статьи 14 [11]. Главным элементом проекта статьи 15 [13] является право пострадавшего государства оговаривать оказание внешней помощи условиями. Как указывается в комментарии, это является отражением признания права пострадавшего государства отказываться от нежелательной или ненужной помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда. Страны Северной Европы предлагают дополнительно разъяснить этот важный аспект гуманитарной помощи в комментарии. Следует конкретно указать, что незапрошенная или неуместная помощь создает проблему во многих пострадавших странах, препятствуя доставке помощи, которая действительно необходима, и вызывая задержки.

Желательно было бы также несколько изменить формулировку проекта статьи 15 [13], придав ей большую практическую ценность. Особое внимание следует уделить важности удовлетворения потребностей лиц, пострадавших в результате бедствий, что, как представляется, не вполне отражено в формулировке, используемой в проекте статьи. В этой связи, чтобы передать этот аспект, желательно было бы заменить выражение «условия учитывают» такой менее расплывчатой формулировкой, как «условия доказуемо отражают».

Германия

[См. комментарий к проекту статьи 12 [9] выше.]

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

[См. комментарий к проекту статьи 14 [11] выше.]

Всемирная продовольственная программа

Что касается условий оказания внешней помощи, о которых идет речь в проектах статей 14 [11] и 15 [13], то ВПП сознает, что это делается для обеспечения защиты пострадавших людей при одновременном уважении суверенитета пострадавшего государства.

ВПП приветствует обсуждение вопроса о том, как придать условиям и ограничениям, установленным в проекте статьи 15 [13], более практический характер за счет включения в комментарий ссылок на документы рекомендательного характера. Ссылка на документы — например на Оперативные руководящие принципы по защите людей в условиях стихийных бедствий²⁰ или Руководство, разработанное в рамках проекта «Сфера»²³, — которые широко признаются гуманитарными организациями в качестве материалов, отражающих передовую практику, способствовала бы ослаблению нежелательных последствий, которые в ином случае могут возникнуть после принятия внутренних законов, не учитывающих эти стандарты.

[См. комментарий к проекту статьи 14 [11] выше.]

Международная организация по миграции

Условия предоставления внешней помощи должны учитывать потребности лиц, пострадавших в результате бедствия, в соответствии с требованием, содержащимся в проекте статьи 2 [2]. Согласно пункту 8 комментария, это предполагает также учет особых потребностей уязвимых лиц. В перечень соответствующих уязвимых групп важно добавить перемещенных лиц, учитывая их особую уязвимость в этом контексте, а также мигрантов (в значении неграждан), особенно нуждающихся в помощи, которая может быть оказана страной их происхождения (внешняя помощь) или международными организациями. В условиях чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера мигранты часто оказываются защищены в меньшей степени, чем граждане пострадавшей страны, и им может быть труднее получить гуманитарную помощь, особенно если они находятся на нелегальном положении.

В комментарии к проекту этой статьи важно конкретно указать, что условия, которыми оговаривается оказание внешней помощи, не должны несоразмерно ограничивать право иностранных государств на оказание помощи своим гражданам, оказавшимся в кризисной ситуации. Такое право государств основывается на статье 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года³³, в которой говорится, что одной из главных консульских функций является «оказание помощи и содействия гражданам (физическим и юридическим лицам) представляемого государства».

Наиболее эффективным выходом из ситуации, когда защиту и помощь невозможно гарантировать на месте, зачастую является возвращение или эвакуация мигрантов в страны их происхождения. Консульские органы могут сыграть ключевую роль в оказании помощи своим гражданам, оказавшимся в сложной ситуации в результате бедствия, в частности, выдав им новые проездные документы взамен утраченных или предоставив мигрантам пропуска, дающие им право возвратиться в страны их происхождения. Эвакуация мигрантов также

³³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261.

может оказать позитивное влияние, уменьшив нагрузку, которую испытывает пострадавшее государство, благодаря сокращению количества людей, нуждающихся в помощи.

Европейский союз

Право оговаривать оказание помощи условиями не является неограниченным. Оно должно осуществляться в соответствии с проектами статей и применимыми нормами международного и внутригосударственного права. В проекте статьи говорится также, что условия следует устанавливать с учетом выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствий, и качества помощи, и от пострадавшего государства требуется, чтобы оно при определении таких условий указывало объем и вид запрашиваемой помощи.

Проект статьи 15 [13] занимает центральное место среди других статей, как касающихся обязанностей пострадавшего государства, так и положений более оперативного характера, в которых речь идет о содействии оказанию помощи. В этом смысле проект статьи 15 [13] (в частности, фраза «может оговаривать оказание внешней помощи условиями») не только подкрепляет принципы, изложенные в проекте статьи 12 [9], в которой признается главная роль пострадавшего государства — в силу его суверенитета — в контроле, координации и надзоре за оказанием экстренной помощи на своей территории, но и отражает признание права пострадавшего государства отказываться от нежелательной или ненужной помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда.

Мало ориентиров для определения условий. Проект статьи 15 [13] обязует пострадавшее государство при определении условий «учитывать» выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. Несмотря на упоминание этих двух условий — потребности и качество, — понятие условий остается расплывчатым. Европейский союз предлагает Комиссии рассмотреть вопрос о том, чтобы слово «учитывают» заменить более конкретной формулировкой или включить в комментарий дополнительные разъяснения.

В проекте статьи 15 [13] содержится также требование о том, чтобы условия соответствовали национальному законодательству пострадавшего государства. В этой связи Европейский союз предлагает более подробно разъяснить в комментарии связь этой статьи с проектом статьи 17 [14] об облегчении оказания внешней помощи. Например, в чрезвычайных ситуациях пострадавшему государству, возможно, придется отменить положения своего законодательства, касающиеся, например, привилегий и иммунитетов, регламентационных барьеров, таможенных требований или тарифов. Меры такого рода — призванные содействовать оперативному и эффективному оказанию помощи — конкретно рассматриваются в проекте статьи 17 [14] об облегчении оказания внешней помощи.

Международный комитет Красного Креста

В проекте статьи 15 [13] говорится, что «при определении ... условий [оказания внешней помощи] пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи». Это может привести к тому, что на пострадавшее государство будет возложена нелегкая задача выбора вариантов гуманитарной помощи, задача, которую должны решать субъекты, оказывающие гуманитар-

ную помощь, тогда как согласно международному гуманитарному праву в статье 81 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям³⁴ предусматривается, что «стороны, находящиеся в конфликте, предоставляют МККК все средства в пределах их возможностей, позволяющие ему выполнять гуманитарные функции, возложенные на него Конвенциями и настоящим Протоколом с целью обеспечения защиты и помощи жертвам конфликтов...».

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Проекты статей, хотя в них справедливо отмечается центральная роль гуманитарных принципов и достоинства человека, оставляют по существу на усмотрение пострадавших государств право оговаривать оказание помощи любыми другими «условиями», как это следует из проекта статьи 15 [13]. Это также не очень способствует применению согласованного подхода к оказанию качественной экстренной помощи и не побуждает оказывающих помощь субъектов соблюдать минимальные стандарты в рамках данного международного документа. Международная федерация рекомендует сформулировать проект этой статьи более подробно.

Р. Проект статьи 16 [12] — Предложения внешней помощи

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

По мнению Австрии, могут возникнуть проблемы из-за того, что в проекте статьи 16 [12] международные организации, неправительственные организации и государства трактуются одинаково. Некоторые организации могут и не располагать соответствующей компетенцией, чтобы предлагать помощь, и данное положение не следует истолковывать так, будто оно предоставляет такое право всем организациям. Может также возникнуть вопрос, следует ли в таком международном документе непосредственно упоминать неправительственные организации. В этой связи Австрия считает, что проект данного положения нуждается в уточнении.

Куба

Куба предлагает сформулировать проект статьи 16 [12], касающейся предложения внешней помощи, следующим образом: «При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные международные организации вправе предлагать помощь пострадавшему государству. Соответствующие неправительственные организации могут также предлагать помощь пострадавшему государству. Во всех случаях именно пострадавшее государство запрашивает внешнюю помощь, и предложение такой помощи не может оговариваться никакими условиями».

³⁴ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (протокол I), 8 июня 1977 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 1751.

Чешская Республика

В комментарии к проекту этой статьи ничего не говорится о возможных предложениях помощи со стороны частных лиц, тогда как, например, в Соглашении о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций³⁵, подписанном государствами — членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), и в других нормативных документах, в том числе в Ословских принципах, частные лица признаются в качестве оказывающих помощь субъектов.

Швейцария

[См. комментарий к проекту статьи 12 [9] выше.]

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

[См. комментарий к проекту статьи 14 [11] выше.]

Всемирная продовольственная программа

[См. комментарий к проекту статьи 14 [11] выше.]

Международный комитет Красного Креста

В качестве примера противоречия, существующего между проектами статей и нормами международного права, следует упомянуть, что в проекте статьи 16 [12] определяется, что государства и межправительственные организации «вправе предлагать помощь», тогда как неправительственные гуманитарные учреждения лишь «могут предлагать» свои услуги, что полностью меняет картину и в какой-то мере лишает права на инициативу, которым наделены в соответствии с международным гуманитарным правом такие беспристрастные гуманитарные организации, как МККК, и что ставит межправительственные организации в привилегированное положение.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В проекте статьи 16 [12] говорится, что государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации вправе предлагать помощь. Международная федерация считает, что нет необходимости говорить о «праве предлагать помощь» как таковом, поскольку в данном случае речь идет о проблеме, которой фактически не существует. Оперативные проблемы, связанные с оказанием помощи, являются более важным вопросом, который должен быть предметом любого международного документа, посвященного данной теме. Однако, если Комиссия пожелает сохранить ссылку на право третьих сторон предлагать помощь, то можно было бы добавить формулировку, содержащую критерии или характеристики такой помощи, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Дополнительного протокола II к Женев-

³⁵ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 26 July 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157.

ским конвенциям 1949 года³⁶, в котором говорится, что помощь не должна использоваться как оправдание прямого или косвенного вмешательства во внутренние или внешние дела пострадавшего государства.

Второе предложение проекта статьи 16 [12] и комментарий к ней также вызывают вопросы. Во втором предложении говорится, что «соответствующие неправительственные организации могут также предлагать помощь пострадавшему государству», а в пункте 5 комментария поясняется, что признается «важная роль таких неправительственных организаций, которые в силу своего характера, местонахождения и опыта хорошо подходят для оказания помощи при ликвидации последствий конкретного бедствия». В этом же комментарии содержится ссылка на положения Женевских конвенций 1949 года и Дополнительного протокола II, касающиеся роли МККК и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Но эта вторая часть проекта статьи 16 [12] некорректна, поскольку ни МККК, ни национальные общества не являются неправительственными организациями.

Кроме того, на 32-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 2015 года государства — участники Женевских конвенций одобрили Правила и принципы Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию гуманитарной помощи (предыдущий вариант этого документа был впервые принят Международной конференцией в 1969 году)³⁷. В этом документе устанавливаются правила сотрудничества Международной федерации и национальных обществ друг с другом в ходе международных операций по оказанию помощи в случае бедствий. В документе четко говорится, что Международная федерация и зарубежные национальные общества предлагают оказать помощь национальным обществам пострадавшего государства, а не правительству, поскольку их поддержка согласно международному и национальному праву призвана содействовать выполнению мандата национальных обществ. Разумеется, национальное общество пострадавшей страны должно тесно сотрудничать с соответствующими органами в получении их согласия на любую помощь, предоставляемую по этой линии. В комментарий можно было бы включить предложение, которое устраняло бы ошибочное представление, будто делается попытка свести на нет эту особенность практической деятельности обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, предполагающую получение согласия государства в отношении предложения и принятия помощи.

Q. Проект статьи 17 [14] — Облегчение оказания внешней помощи

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

[См. комментарий к проекту статьи 11 [16] выше.]

³⁶ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 8 июня 1977 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512.

³⁷ *Principles and Rules of Red and Red Crescent Humanitarian Assistance*, 32nd International Conference in Geneva from 8–10 December, December 2015.

Австрия

В проекте статьи 17 [14] об облегчении оказания внешней помощи содержится требование к пострадавшему государству принять необходимые законодательные меры. Однако, как показывает практика, законодательным путем необходимо урегулировать гораздо больше вопросов, чем те, которые упомянуты в проекте статьи, в частности вопросы, касающиеся конфиденциальности, обязательств, возмещения расходов, привилегий и иммунитетов, контроля и компетентных органов. Наглядный перечень таких вопросов приводится в статьях 6–10 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 года³⁸. В пункте VII (2) резолюции Института международного права по вопросу о гуманитарной помощи³⁹ также говорится об обязанности подготовить необходимые законодательные акты в отношении права пролета и посадки, телекоммуникационных средств и необходимых иммунитетов, освобождения от всяких ограничений, касающихся соблюдения требований, импорта, экспорта и транзита, а также освобождения от таможенных пошлин товаров и услуг, поступающих в порядке помощи, и оперативного и бесплатного предоставления виз и других разрешений. В соответствии с этими положениями и в интересах обеспечения большей информативности Австрия предлагает дополнить соответствующим образом проект статьи 17 [14].

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

[См. комментарии к проекту статьи 7 [6] выше и 19 [15] ниже.]

Нидерланды

С учетом необходимости уделить повышенное внимание защите персонала для оказания экстренной помощи Нидерланды согласны с решением Редакционного комитета не объединять проект статьи 18 (Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров) с проектом статьи 17 [14] (Облегчение оказания внешней помощи).

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

[См. комментарий к проекту статьи 14 [11] выше.]

Всемирный банк

Уточнение «в рамках своего национального законодательства» может породить серьезные препятствия и вызвать продолжительные задержки в предоставлении экстренной помощи, если юридические вопросы такого рода еще не урегулированы и если национальное законодательство не содержит конкретных положений, предусматривающих исключения в случае чрезвычайных ситуаций. Здесь имеется прямая связь с проектом статьи 11 [16], в которой следовало бы предусмотреть требование о включении в национальное законодательство положений об исключительных правилах, касающихся иммиграции, разрешений на работу, импорта и таможенных пошлин.

³⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, p. 133.

³⁹ Резолюция по вопросу о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права в Брюгге, Бельгия, 2 сентября 2003 года.

Ассоциация карибских государств

Употребление слов «оперативного и эффективного» может создать чрезмерное бремя для пострадавшего государства, которому, как можно предположить с высокой долей вероятности, приходится действовать в режиме кризисной ситуации, когда приостановлено действие национального законодательства (что часто бывает при введении чрезвычайного положения). Эту фразу необходимо изменить.

Если в это время пострадавшее государство стремится «защитить» своих граждан, то его обязанность должна заключаться в предоставлении поддержки, а не в облегчении оказания помощи. Вышесказанное не означает, что государство должно создать дополнительный бюрократический аппарат, и необходимо позаботиться о том, чтобы не создавалось впечатление, будто это является обязательством.

Из пункта 2 следует, что пострадавшее государство обладает такой способностью. Трудно представить, что государство, действующее в условиях кризиса, может быть в состоянии обеспечить это. По нашему мнению, обязанность позаботиться об этом лежит на субъектах, ответственных за реагирование.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В проекте статьи 17 [14] рассматриваются вопросы облегчения оказания международной помощи, где в двух коротких пунктах просто говорится, что государства должны принять «необходимые меры» для облегчения оперативного оказания помощи «в таких областях, как» выдача виз, таможенные требования, налогообложение и транспорт. Из этого не очень ясно, что на самом деле следует сделать в упомянутых «областях», то есть нынешняя неопределенность в отношении того, что делать тому или иному государству (или даже в ходе той или иной операции, осуществляемой в одном государстве), по существу сохраняется. Международная федерация рекомендует более подробно сформулировать проект этой статьи.

В подпункте (е) проекта статьи 4 и подпункте (а) пункта 1 проекта статьи 17 [14] гражданский и военный персонал рассматриваются одинаково с точки зрения оказания содействия. В то же время многие государства и гуманитарные организации отдают предпочтение подходу, используемому в Ословских принципах, в которых содержится призыв использовать военные ресурсы только в том случае, когда исчерпаны гражданские альтернативы, и говорится, что, когда они все же используются, им следует избегать непосредственного распределения помощи, обеспечивая вместо этого инфраструктурную, транспортную и другую менее непосредственную поддержку. Это имеет своей целью подчеркнуть разницу между гуманитарным и военным персоналом, что является залогом безопасности гуманитарных работников во всем мире.

Р. Проект статьи 18 — Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

[См. комментарий к проекту статьи 11 [16] выше.]

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Что касается проекта статьи 18 о защите гуманитарного персонала, оборудования и товаров, то используемая в ней формулировка представляется правильной, но в соответствующем комментарии можно было бы привести некоторые уточнения. Как отмечалось в заявлениях стран Северной Европы, сделанных в ходе разработки проектов статей, они согласны с выражением «необходимые меры» и рассматривают его как обязанность пострадавшего государства предпринимать определенные действия, а не как результат, учитывая тот факт, что в условиях бедствия не все факторы находятся под контролем государства. Качество проекта статьи возросло бы, если бы было сказано об обязанности пострадавшего государства принять все возможные и разумные меры, которые можно принять в конкретных обстоятельствах для защиты гуманитарного персонала, оборудования и товаров, с соблюдением принципа должной предусмотрительности.

Германия

Мы также хотели бы вновь заявить о своей поддержке проекта статьи 18, учитывая тот факт, что надлежащая защита развернутого персонала, оборудования и товаров имеет определяющее значение для того, чтобы государства и другие субъекты могли эффективно оказывать гуманитарную помощь.

Нидерланды

[См. комментарий к проекту статьи 17 [14] выше.]

Швейцария

В проекте статьи 18 говорится об обязанности обеспечивать защиту оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров как об обязанности предоставить те или иные средства, тогда как по международному гуманитарному праву это — обязанность достичь конкретного результата.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов с удовлетворением отмечает включение проекта статьи 18 о защите оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров. Надлежащая защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров является важнейшим условием эффективного проведения любой операции по оказанию экстренной помощи.

Всемирная продовольственная программа

Закрепление в проекте статьи 18 обязанности обеспечивать защиту оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров является особенно отрядным фактом и может обеспечить достаточную защиту в дополнение к той, которая предусмотрена в Конвенции 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала⁴⁰.

Всемирный банк

Если на момент возникновения бедствия известно, что пострадавшее государство не в состоянии обеспечить защиту оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, то возникнет ли у кого-либо желание оказывать помощь? Например, обязано ли пострадавшее государство допускать на свою территорию охранников для обеспечения защиты, которую данное государство обеспечить не может? Имеются прецеденты, когда удавалось согласовать и успешно осуществить такие соглашения о вооруженной охране.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В проекте статьи 18 признается обязанность пострадавшего государства принимать соответствующие меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала на своей территории. Однако в проекте статьи ничего не говорится о соответствующих правах и обязанностях субъектов, оказывающих внешнюю помощь. Качество проекта статьи 18 можно было бы повысить за счет добавления положения, в котором подтверждались бы обязанности внешних субъектов консультироваться и сотрудничать с пострадавшим государством по вопросам защиты и безопасности.

S. Проект статьи 19 [15] — Прекращение внешней помощи

1. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Австралия настороженно относится к возможным последствиям проекта статьи 19, в которой, как представляется, устанавливаются пределы прерогативы пострадавшего государства на свободный отзыв своего согласие на присутствие на своей территории внешних субъектов, оказывающих помощь.

Финляндия (также от имени Дании, Исландии, Норвегии и Швеции)

Страны Северной Европы хотели бы предложить рассмотреть вопрос о некотором пересмотре и уточнении проекта статьи 19 [15]. Как представляется, термин «прекращение», используемый в проекте этой статьи, неправильно передает или отражает то, что сегодня понимается как принципы качества и подотчетности при гуманитарном реагировании. Поэтому было бы желательно пересмотреть формулировку и содержание проекта этой статьи в свете этих двух принципов. Так как в проекте статьи речь идет о правовых последствиях

⁴⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2051, p. 363, и Факультативный протокол от 8 декабря 2005 года, резолюция 60/42 Генеральной Ассамблеи, приложение.

прекращения внешней помощи, не следует упускать из виду роль начальных мер по восстановлению, а также связи между гуманитарной помощью и помощью в целях развития и перехода от одной формы помощи к другой. В проекте статьи, или по крайней мере в комментарии, следовало бы отразить роль оказывающего помощь государства и других субъектов в содействии ответственному переходу от одной формы помощи к другой и передачи соответствующих функций при прекращении осуществляемых ими операций.

В проекте статьи 19 [15] также упускается из вида вопрос о репатриации товаров и персонала. По этой причине страны Северной Европы рекомендовали бы включить положение, которое предусматривало бы, чтобы оказывающее помощь государство и, в соответствующих случаях, другие оказывающие помощь субъекты имели возможность репатриировать свои товары и персонал после завершения своей миссии по оказанию гуманитарной помощи. Или же, если это будет сочтено более уместным, такое положение можно было бы включить в проект статьи 17 [14] в качестве фактической обязанности пострадавшего государства содействовать такой репатриации.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация с удовлетворением отмечает, что в проекте статьи 19 [15] внимание уделяется содействию упорядоченного прекращения помощи, поскольку, как показывают проведенные ею исследования и консультации, отсутствие согласованности (или произвольный подход к этому вопросу) зачастую приводило к ненужным негативным последствиям для общин, в которых проводилось восстановление после бедствия.

T. Проект статьи 20 — Связь со специальными или другими нормами международного права

1. Комментарии, полученные от правительств

Швейцария

[См. комментарий к проекту статьи 21 [4] выше.]

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Упущением проекта этой статьи является то, что в ней отсутствует конкретное признание роли региональных и двусторонних соглашений и инициатив. Особенно важную и растущую роль в мире региональные соглашения играют при принятии их участниками мер в области планирования и обеспечения готовности к бедствиям, и в любом глобальном договоре в этой области необходимо четко признать этот факт. Конкретную ссылку на региональные и двусторонние соглашения следовало бы включить в текст проекта статьи 20, а не просто упомянуть их в комментарии к этой статье.

U. Проект статьи 21 [4] — Связь с международным гуманитарным правом

1. Комментарии, полученные от правительств

Австрия

В проекте статьи 21 [4] о связи проектов статей с международным гуманитарным правом затрагивается важный вопрос, касающийся сферы применения проектов статей. Согласно проекту статьи 1 [1], в которой определяется сфера применения проектов статей, а также проекту статьи 3 [3], содержащей определение бедствия, проекты статей применяются без различия ко всем бедствиям, как стихийным, так и антропогенным, к числу которых, видимо, следует отнести и вооруженные конфликты. Проект статьи 21 [4] ограничивает сферу их применения, поскольку в нем говорится, что проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права. Из этой формулировки следует, что проекты статей не применяются к бедствиям, связанным с вооруженными конфликтами международного и немеждународного характера, притом, что их действие распространяется на бедствия, связанные с внутренними беспорядками и волнениями, в том числе бунтами, изолированными и спорадическими актами насилия и другими событиями подобного рода.

В то же время в комментарии (в пункте 3) дается иное понимание, так как в нем говорится, что проекты статей «тем не менее могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой действующие нормы международного права, в частности международного гуманитарного права, являются неприменимыми». Из этого комментария следует, что проекты статей применяются также к бедствиям, связанным с вооруженным конфликтом в той мере, в какой нормы международного гуманитарного права не относятся к конкретной ситуации бедствия. Эта разница в формулировках проектов статей и комментариев не позволяет четко понять, что имеет в виду Комиссия. По мнению Австрии, проекты статей должны также применяться к ситуациям вооруженного конфликта, но только в том случае, если они не противоречат конкретным нормам международного гуманитарного права.

Чешская Республика

Чешская Республика согласна с комментарием к проекту статьи 21 [4], который допускает возможность применения проектов статей и к сложным чрезвычайным ситуациям, в том числе ситуациям вооруженного конфликта, в случае, если в таких ситуациях не применяются нормы международного гуманитарного права. С учетом сказанного мы считаем, что текст проекта статьи не отражает содержания комментария к нему. Кроме того, в общем смысле текст других комментариев, в которых затрагивается связь настоящих проектов статей с международным гуманитарным правом, по нашему мнению, не согласуется с проектом статьи 21 [4]. Поэтому мы предлагаем Комиссии четко разъяснить в соответствующих комментариях к проектам статей свою позицию в отношении применимости проектов статей к вооруженным конфликтам и их связи с международным гуманитарным правом и рассмотреть вопрос об изменении формулировки текста проекта статьи 21 [4]. Мы полагаем, что желательно было бы глубже проанализировать связь между проектами статей и нормами,

применимыми в условиях вооруженного конфликта. Было бы весьма полезно в практическом плане, если бы в комментариях были перечислены ситуации, в которых действуют нормы международного гуманитарного права и поэтому проекты статей не применяются, или было бы уточнено, в каких случаях проекты статей могут применяться и к ситуациям вооруженного конфликта.

Нидерланды

Сознавая необходимость проведения различия между ситуациями вооруженного конфликта и понятием «бедствие», Нидерланды отмечают потенциально широкий смысл нынешней формулировки проекта статьи. В этой связи, возможно, было бы желательно изменить формулировку проекта этой статьи, добавив стандартную оговорку «без ущерба для».

Швейцария

Швейцария отмечает, что в результате исключения вооруженных конфликтов возникает вопрос, как распространить действие проектов статей на ситуации вооруженного конфликта, в которых возникает бедствие.

В комментарии к проекту статьи 8 [5] об обязанности сотрудничать поясняется, что «ссылка на Международный комитет Красного Креста включена как отражение того факта, что проекты статей могут также применяться в сложных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом».

В комментарии к проекту статьи 20 о связи со специальными или другими нормами международного права говорится, что: «Хотя признается, что в таких ситуациях нормы международного гуманитарного права имеют преимущественную силу перед нормами, изложенными в настоящих проектах статей, они продолжают применяться «в той степени», в которой действие норм международного гуманитарного права не распространяется на некоторые правовые вопросы, возникшие в результате бедствия, происходящего в районе вооруженного конфликта. Таким образом, настоящие проекты статей будут способствовать восполнению возможных правовых пробелов в области защиты людей, пострадавших от бедствий, которые произошли во время вооруженного конфликта». В комментарии к проекту статьи 20 не указано, что это за правовые пробелы и каким образом проекты статей могут способствовать их восполнению.

С другой стороны, в комментарии к проекту статьи 21 [4] говорится, что «хотя проекты статей и не предназначены для регулирования последствий вооруженных конфликтов, они, тем не менее, могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой действующие нормы международного права, в частности международного гуманитарного права, являются неприменимыми».

Комментарии к проектам статей 8 [5], 20 и 21 [4] вносят больше неопределенности, чем ясности в вопрос о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом. Как проекты статей соотносятся с международным гуманитарным правом в случае, когда бедствие происходит в ситуации вооруженного конфликта, в котором боевые действия не ведутся или уже прекратились? Или когда бедствие происходит в условиях оккупации? Это отсут-

ствие ясности дает государствам, затронутым одновременно бедствием и вооруженным конфликтом, возможность выбирать либо проекты статей, либо нормы международного гуманитарного права. Исключение ситуаций, на которые распространяется действие международного гуманитарного права, в предыдущем варианте проекта статей имело то преимущество, что в этом вопросе была полная ясность.

2. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов считает, что проект статьи 21 [4], в котором речь идет о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом, не согласуется с текстом комментария. В частности, проект статьи 21 [4] гласит: «Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права». Как представляется, это указывает на то, что данные проекты статей вовсе не применяются к так называемым «сложным бедствиям», которые возникают на той же территории, где происходит вооруженный конфликт, т.е. где применяются нормы международного гуманитарного права. Однако комментарий к проекту статьи 21 [4] явно противоречит этому, поскольку в нем говорится, что проекты статей «тем не менее, могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой действующие нормы международного права, в частности международного гуманитарного права, являются неприменимыми». Кроме того, эту формулировку можно ошибочно истолковывать так, будто существуют ситуации вооруженного конфликта, в которых не применяются нормы международного гуманитарного права. И наконец, в комментарии к подпункту (а) проекта статьи 4 говорится, что «в проекте статьи 21 [4]... признается, что проекты статей применяются в контексте так называемых «сложных бедствий», происходящих на той же территории, где имеет место вооруженный конфликт».

Управление по координации гуманитарных вопросов обеспокоено тем, что формулировка проекта статьи 21 [4] и комментариев к ней не позволяют получить четкого представления о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом. Управление считает, что проекты статей должны применяться к так называемым «сложным бедствиям», происходящим на той же территории, где имеет место вооруженный конфликт, а) без ущерба для параллельного применения норм международного гуманитарного права и б) когда нормы международного гуманитарного права не обеспечивают урегулирования конкретного вопроса, связанного с бедствием. Как представляется, в этом состоит цель проекта статьи и комментария, и если это так, ее следует отразить более четко.

Европейский союз

Во-первых, Европейский союз отмечает, что содержание проекта статьи не согласуется с содержанием комментария. В частности, в пункте 2 комментария говорится, что «категорическое отрицание возможности применения может быть контрпродуктивным, в частности, в «сложных чрезвычайных ситуациях», когда бедствие происходит в зоне вооруженного конфликта «или когда бедствие предшествовало возникновению вооруженного конфликта».

Даже если оставить в стороне эту несогласованность, в связи со «сложными чрезвычайными ситуациями» возникает вопрос, как лучше всего удовлетворить потребности людей, оказавшихся в такой ситуации.

В этой связи Европейский союз предлагает в формулировке, касающейся связи между проектами статей и международным гуманитарным правом, использовать оговорку «без ущерба для», чтобы обеспечить применимость проектов статей в сложных чрезвычайных ситуациях, и включить в комментарий к проекту статьи 21 [4] разъяснение, уточняющее, что ни одно из положений проектов статей не следует воспринимать или истолковывать как ущемляющее нормы международного гуманитарного права.

Международный комитет Красного Креста

В свете широкого определения бедствия, принятого Комиссией, проект статьи 21 [4], касающейся связи с международным гуманитарным правом, приобретает важное значение в плане недопущения дублирования и коллизий норм международного гуманитарного права и положений проектов статей.

В этой связи МККК хотел бы указать на наличие серьезного несоответствия между нормой, содержащейся в проекте статьи 21 [4] («настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права»), и комментарием к этой статье.

В своем нынешнем виде проект статьи 21 [4] полностью исключает вооруженные конфликты из сферы применения проектов статей. Однако комментарий к этой статье допускает совсем иные толкования, так как в нем говорится, что проекты статей применяются к «сложным чрезвычайным ситуациям», когда бедствие происходит в зоне вооруженного конфликта. Это противоречие между проектом статьи 21 [4] и комментарием к ней затрудняет понимание того, что Комиссия имела в виду, говоря о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом.

Поэтому МККК рекомендует согласовать комментарий с текстом проекта статьи 21 [4], указав, что проекты статей не применяются к ситуациям вооруженного конфликта, в том числе к «сложным чрезвычайным ситуациям», как они определяются в комментариях Комиссии.

МККК сознает, что применение проектов статей в «сложных чрезвычайных ситуациях» имеет своей целью обеспечить максимальную защиту людей и восполнить потенциальные пробелы в современном международном праве. Так, Комиссия считает, что исключение ситуаций вооруженного конфликта может иметь негативные последствия для защиты людей, особенно в случаях, когда бедствие предшествовало возникновению вооруженного конфликта, поскольку в международном гуманитарном праве могут существовать пробелы и отдельные нормы международного права могут быть неприменимы⁴¹.

Однако в комментарии Комиссия не уточняет, что за пробелы могут существовать в международном гуманитарном праве, какие именно негативные последствия с точки зрения защиты могут иметь место в случае применения лишь норм международного гуманитарного права и почему отдельные нормы

⁴¹ См. пункт 4 комментария к проекту статьи 20 [4] и пункты 2 и 3 комментария к проекту статьи 21 [4].

международного гуманитарного права могут быть неприменимы в ситуациях, когда одновременно происходят вооруженный конфликт и бедствие. В этой связи МККК считает, что в международном гуманитарном праве пробелы, которые видятся Комиссии, отсутствуют и что применение норм международного гуманитарного права в «сложных чрезвычайных ситуациях» не будет иметь негативных последствий для защиты людей. Напротив, сам объект и цель международного гуманитарного права заключаются в обеспечении защиты всех тех, кто затронут вооруженным конфликтом, в том числе и тех, кто затронут «сложными чрезвычайными ситуациями». С этой точки зрения нормы международного гуманитарного права, которые требуют, в частности, гуманного обращения и уважения достоинства человеческой личности и удовлетворения основных потребностей населения, затронутого вооруженным конфликтом (на основе первостепенной обязанности сторон вооруженного конфликта обеспечивать предоставление товаров и услуг, необходимых для жизни населения, или разрешать предоставление экстренной помощи, если они не в состоянии или не желают выполнить эту главную обязанность), также служат интересам всех лиц, затронутых «сложными чрезвычайными ситуациями».

Международное гуманитарное право применяется в условиях вооруженного конфликта, в том числе в ситуациях, когда вооруженный конфликт совпадает по времени со стихийным бедствием, и, по мнению МККК, содержит ряд достаточно подробных положений по вопросам защиты и помощи, возникающим во время «сложных чрезвычайных ситуаций». Действительно, этот свод правовых норм рассчитан на применение к вооруженным конфликтам и обеспечивает надежную и эффективную систему защиты тех, кто затронут такими ситуациями, и регулирует гуманитарный доступ благодаря наличию подробных положений, призванных обеспечивать удовлетворение основных потребностей затронутого населения. В этом плане международное гуманитарное право устанавливает определенные ограничения права правительств отказываться от внешней гуманитарной помощи и контролировать ее, ограничения, которые не применяются при отсутствии вооруженного конфликта. Кроме того, в условиях вооруженного конфликта возникают иные по своему характеру и масштабам проблемы, касающиеся независимости гуманитарной помощи, безопасности и доступа.

Иными словами, МККК считает важным обеспечить, чтобы проекты статей и комментарии к ним не вступали в противоречие с нормами международного гуманитарного права. С учетом нынешнего содержания проектов статей единственный способ достижения этой цели, по-видимому, заключается в однозначном исключении из сферы применения проектов статей и комментариев ситуаций вооруженного конфликта, как это предлагалось на протяжении нескольких лет многими государствами при обсуждении докладов Комиссии в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Это можно было бы сделать либо посредством упоминания такого исключения в проекте статьи 3 [3], содержащей определение бедствия, либо посредством включения в комментарий к проекту статьи 21 [4] непосредственной ссылки на нынешнюю главную норму, содержащуюся в соответствующем проекте статьи.

Таким образом, МККК выступает за однозначное исключение ситуаций вооруженного конфликта как международного, так и немеждународного характера из сферы применения проектов статей, поскольку соответствующие международные правовые рамки и оперативная динамика оказания гуманитарной

помощи весьма различны в случае бедствий, происходящих в «мирное время», и в условиях вооруженного конфликта.

Проекты статей и комментарии к ним в своем нынешнем виде могут вызвать коллизию содержащихся в них норм с нормами международного гуманитарного права, негативно сказаться на целостности этого свода правовых норм и подорвать способность таких беспристрастных гуманитарных организаций, как МККК, проводить свою гуманитарную деятельность с соблюдением установленных принципов и в соответствии с мандатом, возложенным на них государствами.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

В проекте статьи 21 [4] говорится, что проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права. Однако, как можно понять из комментариев к проектам статей 4, 8 [5] и 21 [4], Комиссия считает, что могут существовать ситуации вооруженного конфликта, к которым неприменимы нормы международного права, и что Комиссия намерена распространить действие проектов статей на ситуации, в которых конфликт происходит одновременно с бедствием. В комментарии к проекту статьи 8 [5] также говорится, что МККК конкретно упоминается в проектах статей, поскольку они могут применяться в «сложных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом».

Международная федерация считает, что проекты статей не должны применяться к ситуациям вооруженного конфликта. Их формулировка не в полной мере учитывает конкретную динамику конфликта. В частности, во время конфликта часто возникают случаи, когда стороны ограничивают гуманитарную помощь из опасения, что противная сторона может воспользоваться ею, пусть даже косвенно. По этой причине подход к гуманитарной помощи, используемой в четвертой Женевской конвенции⁴² (особенно в статьях 59 и 62) и в обычном международном гуманитарном праве, как это отражено в исследовании, проведенном МККК в 2005 году⁴³ (особенно в нормах 55 и 56), заметно отличается от подхода, который применяется в документах, посвященных оказанию помощи в случае бедствий, не связанных с вооруженным конфликтом, в частности отличается тем, что в них гораздо строже оговаривается право государств регламентировать оказание помощи. В проектах статей такое различие не проводится и не содержится никаких рекомендаций в отношении того, когда применяются и когда не применяются нормы международного гуманитарного права (на что, по существу, нельзя рассчитывать, поскольку проекты статей не являются тем документом, который может содержать рекомендации по серьезной корректировке сферы применения Женевских конвенций). Это является источником недоразумений и противоречий и вовсе не способствует реальному повышению эффективности операций.

Чтобы решить эту проблему, идеально было бы исключить из определения «бедствие» в проектах статей ситуацию вооруженного конфликта. Это —

⁴² Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, 12 августа 1949 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 287.

⁴³ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005).

подход, которому государства отдали предпочтение при разработке в 2007 году Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ. Но и формулировка, предлагаемая в проекте статьи 21 [4], была бы приемлемой, если бы были устранены противоречивые замечания в комментариях и если бы не создавалось впечатление, будто существуют «смешанные ситуации» конфликта и бедствия, к которым не применяются нормы международного гуманитарного права.

III. Комментарии по окончательной форме проектов статей

A. Комментарии, полученные от правительств

Австралия

Австралия отмечает, что существующего свода норм международного права достаточно для создания правовой базы, необходимой для регулирования деятельности по уменьшению риска бедствий и реагированию. Этот свод, в свою очередь, дополняется целым рядом внутренних решений юридического и политического характера, которые в большей степени входят в суверенную компетенцию государств. Поэтому Австралия считает, что деятельность Комиссии принесет наибольшую пользу в тех случаях, когда она помогает государствам понять и выполнить свои главные обязанности. В этой связи Австралия выражает Комиссии признательность за проделанную ею работу по обстоятельному анализу существующих обязанностей и представление проектов статей, в которых эти обязанности обобщены. С другой стороны, те элементы проектов статей, которые направлены на формирование или создание новых обязанностей или обязательств, на данный момент, как представляется, более правильно трактовать как принципы или рекомендации в области передовой практики.

Нидерланды

Нидерланды хотели бы подчеркнуть, что проекты статей можно рассматривать как авторитетный анализ современного международного права или как попытку прогрессивного развития права. Однако следует четко понимать, что сами проекты статей не имеют обязательной юридической силы.

B. Комментарии, полученные от международных организаций и органов

Управление по координации гуманитарных вопросов

Управление по координации гуманитарных вопросов поддержало бы включение в комментарий указания на статус проектов статей (т.е., обязательные или необязательные к исполнению, реферативного характера и т.д.). Управление поддержало бы дальнейшее обсуждение вопроса о том, следует ли рассматривать проекты статей в качестве основы для международного договора, имеющего обязательную юридическую силу.

Всемирная продовольственная программа

ВПП была бы рада, если бы проекты статей стали договором в области реагирования на бедствия. Существование договора в этой области было бы особенно полезным в странах, с которыми ВПП не заключила соглашения как с принимающей стороной или в которых ей не удалось всеобъемлющим образом урегулировать аспекты, охваченные проектами статей. ВПП отмечает проект статьи 20, в которой уточняется, что проекты статей не затрагивают применения двусторонних соглашений, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций с пострадавшим государством. В этой связи ВПП надеется также, что переговорам с участвующими государствами будет способствовать наличие некой правовой базы, регулирующей оказание помощи, и что это даст возможность «оказывающим помощь субъектам», как они определены в проектах статей, в своих переговорах с пострадавшими государствами уделять больше внимания тому, что действительно необходимо для уменьшения риска бедствий и реагирования на них.

Международная организация по миграции

МОМ готова принять проект статей в той форме, которую государства сочтут наиболее уместной.

Европейский союз

Во-первых, Европейский союз считает, что великолепная работа, проделанная Специальным докладчиком и Комиссией, уже представляет собой существенный вклад в понимание того, как наилучшим образом осуществлять кодификацию и прогрессивное развитие норм международного права в области реагирования на бедствия, которыми международное сообщество будет руководствоваться в ходе оказания помощи лицам, пострадавшим от антропогенных и стихийных бедствий.

Что касается рассматриваемого текста в его нынешней форме, то Европейский союз хотел бы вновь подчеркнуть, что проекты статей уже сейчас являются крупным вкладом — вне зависимости от того, в какую они будут облечены форму, — в дело защиты лиц в случае бедствий.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Если проекты статей будут приняты в качестве рамочного договора, то они могут оказать позитивное влияние на ускоренную разработку более подробных национальных законов и процедур в области международного сотрудничества в случае бедствия.

Как уже отмечалось в заявлениях в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, Международная федерация считает, что нет особого смысла публиковать проекты статей в качестве руководящих принципов, не имеющих обязательной силы. Это может породить существенные нестыковки и дублирование с такими уже существующими документами рекомендательного характера, как Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, которые уже одобрены государствами и содержат куда более подробные положения, касающиеся регулирования оперативных вопро-

сов. С другой стороны, в принципе, глобальный договор мог бы принести пользу, во-первых, придав дополнительный стимул нынешним усилиям, направленным на разработку норм на национальном уровне, которая идет очень медленно и мучительно несмотря на неоднократные призывы, с которыми обращается Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца в своих резолюциях, не имеющих обязательной силы, и, во-вторых, установив более явственную взаимность обязательств принимающих государств и их международных партнеров. В качестве альтернативы можно было бы предложить Комиссии приложить усилия на региональном уровне, где наблюдается явное стремление к разработке новых документов.

В то же время, некоторые члены Международной федерации сомневаются, что государства пожелают реализовать такой проект, и обеспокоены тем, что это может ослабить усилия по разработке норм на национальном уровне. Даже если будет проявлена готовность принять такой договор, не окажется ли он в своем подходе к регулированию помощи более консервативным, чем это наблюдается в настоящее время на практике.
