

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

28 April 2016

Russian

Original: English/Spanish

Комиссия международного права**Шестьдесят восьмая сессия**

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

Защита людей в случае бедствий**Дополнительные комментарии и замечания, полученные
от правительств****Добавление****Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Комментарии и замечания, полученные от правительств	4
A. Общие комментарии и замечания	4
Соединенные Штаты Америки	4
B. Конкретные комментарии по проектам статей	5
1. Проект статьи 1 [1]	5
Сфера применения	5
Соединенные Штаты Америки	5
2. Проект статьи 2 [2]	6
Цель	6
Соединенные Штаты Америки	6
3. Проект статьи 3 [3]	7
Определение понятия «бедствие»	7
Мексика	7
Соединенные Штаты Америки	7



4.	Проект статьи 4.....	9
	Употребление терминов.....	9
	Мексика	9
	Соединенные Штаты Америки	9
5.	Проект статьи 5 [7].....	11
	Достоинство человека	11
	Соединенные Штаты Америки.....	11
6.	Проект статьи 6 [8].....	11
	Права человека	11
	Мексика	11
	Соединенные Штаты Америки.....	12
7.	Проект статьи 7 [6].....	12
	Гуманитарные принципы.....	12
	Соединенные Штаты Америки.....	12
8.	Проект статьи 8 [5].....	13
	Обязанность сотрудничать	13
	Соединенные Штаты Америки.....	13
9.	Проект статьи 9 [5 bis].....	14
	Формы сотрудничества	14
	Мексика	14
	Соединенные Штаты Америки.....	14
10.	Проект статьи 10 [5 ter]	14
	Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий	14
	Соединенные Штаты Америки.....	14
11.	Проект статьи 11 [16]	14
	Обязанность уменьшать риск бедствий	14
	Соединенные Штаты Америки.....	14
12.	Проект статьи 12 [9].....	16
	Роль пострадавшего государства	16
	Мексика	16
	Соединенные Штаты Америки.....	17
13.	Проект статьи 13 [10].....	17
	Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью	17

Мексика	17
Соединенные Штаты Америки	17
14. Проект статьи 14 [11]	19
Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь	19
Мексика	19
Соединенные Штаты Америки	19
15. Проект статьи 15 [13]	20
Условия оказания внешней помощи	20
Соединенные Штаты Америки	20
16. Проект статьи 16 [12]	21
Предложения внешней помощи	21
Соединенные Штаты Америки	21
17. Проект статьи 17 [14]	22
Облегчение оказания внешней помощи	22
Мексика	22
Соединенные Штаты Америки	22
18. Проект статьи 18	23
Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров	23
Мексика	23
Соединенные Штаты Америки	23
19. Проект статьи 19 [15]	23
Прекращение внешней помощи	23
Мексика	23
Соединенные Штаты Америки	23
20. Проект статьи 20	24
Связь со специальными или другими нормами международного права	24
Соединенные Штаты Америки	24
21. Проект статьи 21 [4]	24
Связь с международным гуманитарным правом	24
Мексика	24
Соединенные Штаты Америки	25

I. Введение

Два дополнительных письменных ответа, содержащих комментарии и замечания по принятым Комиссией международного права в первом чтении на ее шестьдесят шестой сессии (2014 год) проектам статей о защите людей в случае бедствий, были получены от Мексики (24 марта 2016 года) и Соединенных Штатов Америки (13 апреля 2016 года).

II. Комментарии и замечания, полученные от правительств

A. Общие комментарии и замечания

Соединенные Штаты Америки

Мы решительно поддерживаем усилия Комиссии по улучшению защиты людей, пострадавших в результате бедствий, однако некоторые положения проектов статей вызывают у нас вопросы, более подробно изложенные ниже.

Во-первых, мы по-прежнему обеспокоены тем, что, как нам представляется, в ряде проектов статей (а также в пояснениях, дающихся в комментарии) сформулированы новые юридические «права» и «обязанности» и неверно представлены существующие обязательства государств. В некоторых случаях проекты статей и комментарии к ним, судя по всему, представляют собой попытки прогрессивного развития права в этой области, но это намерение не заявлено прямо. Мы подчеркиваем свое мнение о том, что Комиссия могла бы наилучшим образом способствовать улучшению защиты людей, пострадавших от бедствий, путем предоставления практических юридических указаний, основанных на существующих нормах международного права, для стран, нуждающихся в помощи при стихийных бедствиях или ее предоставляющих. Например, странам могли бы быть интересны способы включения международно-правовых принципов в их внутренние законы об оказании помощи при бедствиях или в двусторонние или региональные соглашения или договоренности о гуманитарной помощи в случае бедствий. В связи с этим мы рекомендуем Комиссии рассмотреть возможность придания проектам статей более подходящей для этой цели формы, например принципы или руководящие указания. Если же они останутся проектами статей, то мы рекомендуем признать в комментарии, что некоторые из проектов статей отражают предложения о прогрессивном развитии права в данной области и что на них в целом не следует полагаться как на кодификацию существующих норм права.

Во-вторых, независимо от того, будет ли текст оформлен в качестве правил или руководящих принципов, мы обеспокоены тем, что некоторые проекты статей в нынешнем виде могут препятствовать действенному оказанию помощи людям, пострадавшим от бедствий. Как объясняется подробнее ниже, в проекте статьи 14 [11] в качестве условия предоставления внешней помощи требуется согласие пострадавшего государства, но не учитывается возможность того, что некоторая помощь в определенных обстоятельствах может быть допустима даже в отсутствие согласия. Также не ясно, может ли предоставляться внешняя помощь в случае произвольного отказа в согласии. В проекте статьи 16 [12] проводится бесцельное и лишнее практической пользы разли-

чие между государствами, Организацией Объединенных Наций и «другими компетентными межправительственными организациями», которые «вправе» предлагать помощь пострадавшему государству, и «соответствующими межправительственными организациями», которые «могут» предлагать помощь. Кроме того, некоторые проекты статей, указанные ниже, можно было бы сделать более ясными во избежание недоразумений между субъектами, реагирующими на кризис. Мы призываем Комиссию пересмотреть конкретные проекты статей, указанные ниже, с учетом заявленной цели документа.

В-третьих, как подробно объясняется ниже в связи с проектом статьи 3 [3], у нас есть вопросы и замечания относительно определения «бедствия», и мы считаем его слишком широким. В частности, определение бедствия должно однозначно исключать события, обычно происходящие в ходе вооруженных конфликтов. Кроме того, что касается вооруженных конфликтов, то Соединенные Штаты считают, что в проекте статьи 21 [4] и комментарии к нему недостаточно раскрывается проблема расхождений между проектами статей и нормами международного гуманитарного права. Мы однозначно предпочли бы такое определение «бедствия», которое не будет включать последствия вооруженного конфликта. Комиссия могла бы объяснить либо в комментарии, либо в подпункте определения, что бедствие может совпадать во времени и пространстве с событиями, являющимися частью вооруженного конфликта, и что в таких случаях — в случаях «сложного бедствия», занимающих внимание Комиссии, — проекты статей относятся к помощи при «бедствии», тогда как нормы международного гуманитарного права относятся к ведению вооруженного конфликта, включая защиту жертв войны и военной оккупации.

В. Конкретные комментарии по проектам статей

1. Проект статьи 1 [1]

Сфера применения

Соединенные Штаты Америки

Что касается пункта (2) комментария, то мы вновь заявляем о своей обеспокоенности таким подходом, при котором формулируются новые «права» и «обязанности» государств. В частности, мы не согласны с предложением о том, чтобы такие «обязанности» действовали в отношении не только лиц на территории каждого государства, но и всех лиц, «находящихся под юрисдикцией или контролем [каждого государства]». Хотя некоторые конкретные положения договоров налагают на государства-участники обязательства, действующие за пределами их территории, международное право, как правило, такого не предусматривает.

Кроме того, поскольку в проектах статей речь идет об обязательствах «международных организаций и других структур», они должны отражать тот факт, что международные организации и другие структуры могут нести различные юридические обязательства, также отличающиеся от обязательств государств.

2. Проект статьи 2 [2]

Цель

Соединенные Штаты Америки

Мы решительно поддерживаем цель, изложенную в проекте статьи 2 [2]. Вместе с тем, как объясняется в настоящих комментариях, мы обеспокоены тем, что некоторые проекты статей в нынешнем виде могут не соответствовать этой цели.

В пункте (9) комментария неверно утверждается, что «под некоторыми из соответствующих прав понимаются экономические и социальные права, которые государства обязаны постепенно обеспечивать». Соединенные Штаты согласны с тем, что государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹, обязаны постепенно реализовывать экономические, социальные и культурные права, однако государства, не являющиеся сторонами Пакта, не несут такого обязательства. Кроме того, следует отметить формальное несоответствие: в комментарии неверно воспроизводится обязательство, изложенное в пункте 1 статьи 2 Пакта. Мы предлагаем следующую правку:

«Под некоторыми из соответствующих прав понимаются экономические и социальные права, которые государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязаны постепенно ~~обеспечивать~~ реализовывать».

В пункте (10) комментария содержится ссылка на право на жизнь, а именно на пункт 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах², в качестве примера права человека, применимого в контексте бедствия и оказания помощи в случае бедствия, что неверно. Это положение запрещает произвольное лишение жизни государством и требует охраны этого права законом. Нет оснований для рассмотрения этого положения как источника международного обязательства государства реагировать на угрозу или опасность для жизни, вызванную бедствием или катастрофическим событием, постигшим данное государство. Любая такая ответственность возникает в силу суверенной ответственности правительств по отношению к своему населению и своим гражданам. Мы настоятельно призываем удалить последнее предложение в пункте (10) и любые ссылки на Международный пакт о гражданских и политических правах, поскольку они не уместны в данном контексте.

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 год, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3.

² Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 год, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

3. Проект статьи 3 [3]

Определение понятия «бедствие»

Мексика

В определении понятия «бедствие» не оговаривается причина события, то есть является ли оно стихийным или антропогенным. Это корректно, так как в тексте признается, что бедствия могут быть антропогенными³. Однако следует пояснить, что в соответствии с проектом статьи 21 [4] к этой категории не относятся вооруженные конфликты.

Соединенные Штаты Америки

Мы весьма озабочены предлагаемым Комиссией в проекте статьи 3 [3] определением «бедствия». Во-первых, мы сомневаемся в правильности решения определить бедствие как «событие», а не как последствия события в сочетании с неблагоприятными социальными условиями. Как отмечается в комментарии, большинство не имеющих обязательной силы документов, в которых конкретно рассматриваются проблемы бедствий, посвящены тем видам опасностей и неблагоприятных социальных условий, которые нарушают нормальное функционирование сообщества или общества. Более того, с момента первого чтения этих проектов статей государства приняли не имеющую обязательной силы Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы⁴, которая посвящена также опасностям, уязвимости и рискам, и Комиссии следует принять во внимание этот документ, согласованный в результате широких переговоров. Из комментария следует, что Комиссия сочла определение «бедствия» в проектах статей более лаконичным и точным, нежели определения, данные в не имеющих обязательной силы рамочных программах, и мы хотели бы получить более подробное объяснение, почему Комиссия так считает. Кроме того, Соединенные Штаты предлагают Комиссии рассмотреть вопрос о том, как это определение соотносится со статьями 10 [5 ter] и 11 [16], которые касаются усилий государств по уменьшению риска бедствий. Определение бедствия как события может, в сущности, затмить важность уменьшения рисков и уязвимости.

Во-вторых, независимо от того, определяется ли данное понятие через риски или события, необходимо пояснить, что оно однозначно не включает такие события, как ситуации вооруженного конфликта или иные политические или экономические кризисы. В пункте (1) комментария приводится уместное пояснение о том, что Комиссия не намеревалась охватывать определением бедствия «политические и экономические кризисы». Вместе с тем в тексте проекта статьи 3 [3] политические и экономические кризисы не исключаются прямо, хотя многие такие кризисы могли бы подпадать под определение бедствия,

³ См. European Court of Human Rights, *Öneryıldız v. Turkey*, application No. 48939/99, judgment of 30 November 2004, paras. 9–43; см. также Court of Justice of the European Union, *European Parliament v. Council of the European Communities* (“Chernobyl” case), case No. C-70/88, 22 May 1990, paras. 937–943.

⁴ Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II.

данное в этом проекте статьи. Например, крах фондового рынка, дефляционный кризис или волна преступности могут быть «катастрофическими» и приводить к «большим человеческим страданиям и бедам», которые «серьезно нарушают... функционирование общества».

В частности, вооруженные конфликты почти неизменно вызывают «катастрофические... серии событий, приводящие к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам [и] масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества». В международном гуманитарном праве в качестве реакции на трагические последствия вооруженных конфликтов за несколько столетий сложился комплекс принципов и правил, касающихся гуманитарных последствий вооруженного конфликта. Нормы международного гуманитарного права в основном формулируются в отрицательной конструкции как набор правил, избирательно ограничивающих средства и способы, которыми сторона конфликта может наносить урон противнику.

Настоящие проекты статей заслуживают высокой оценки в качестве усилий в целях устранения гуманитарных последствий стихийных бедствий и других не связанных с конфликтами антропогенных бедствий, таких как экологические катастрофы (например, утечки химикатов или разрушения плотин). Вместе с тем предлагаемое определение настолько широко, что охватывает почти любое крупное разрушительное событие. В частности, применение проектов статей в ситуациях вооруженного конфликта сопряжено со значительными проблемами, так как они могут входить в противоречие с нормами международного гуманитарного права.

Например, статья 5 [7], налагает на государства (и других субъектов) обязательство не только уважать, но и защищать «достоинство, присущее человеческой личности». Как отмечается в комментарии к проекту статьи 5 [7], это обязательство, которое, по мнению Комиссии, вытекает из международных норм в области прав человека, влечет за собой «негативное обязательство воздерживаться от причинения ущерба достоинству, присущему человеческой личности, и позитивное обязательство принимать меры по обеспечению уважения человеческого достоинства». Применение этого правила может значительно нарушить баланс, отраженный в нормах международного гуманитарного права. Международное гуманитарное право предусматривает определенные меры защиты гражданских лиц в зависимости от обстоятельств, но в нем признается, что в ходе боевых действий гражданские лица (которые не должны подвергаться целенаправленным нападениям) могут быть случайно ранены или убиты.

Кроме того, применительно к событиям, составляющим часть вооруженного конфликта, сформулированное в проекте статьи 11 [16] обязательство снижать риск «бедствий» может рассматриваться как наложение на стороны конфликта обязательств помимо тех, которые содержатся в международном гуманитарном праве (которое требует, например, чтобы стороны принимали возможные меры предосторожности при нападении и защите). Возможность такого результата подчеркивается содержащимся в комментарии заявлением Комиссии о том, что изложенное в проекте статьи 11 [16] является «международным юридическим обязательством действовать указанным образом».

Соединенные Штаты считают, что Комиссии следует сохранить проект статьи 21 [4], в котором ясно изложено намерение не пересматривать нормы международного гуманитарного права, и исключить последствия вооруженных конфликтов из сферы охвата определения «бедствия». Комиссия могла бы отметить либо в комментарии, либо в подпункте определения, что бедствие может совпадать во времени и пространстве с событиями, составляющими часть вооруженного конфликта, и что в таком случае проекты статей применяются к помощи, оказываемой при «бедствии», тогда как к ведению вооруженных конфликтов применяется международное гуманитарное право. Соединенные Штаты настоятельно призывают Комиссию рассмотреть вопрос о принятии такого упрощенного подхода, который позволил бы избежать необходимости в многочисленных оценках применимости международного гуманитарного права. Соединенные Штаты рекомендуют прямо исключить из определения «бедствия», как минимум, те события, которые обычно имеют место в ходе вооруженных конфликтов. Комиссия также может пожелать рассмотреть определение, в котором в явной форме исключаются политические и экономические кризисы.

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

4. Проект статьи 4

Употребление терминов

Мексика

Включение проектов статей 4, 14 [11], 17 [14], 18 и 19 [15] можно только приветствовать, поскольку они посвящены вопросам, вызывающим озабоченность различных делегаций.

Соединенные Штаты Америки

Что касается подпункта (а) проекта статьи 4, то Соединенные Штаты обеспокоены включением формулировки «иным образом под [его] юрисдикцией или контролем» в определение «пострадавшего государства». По мнению Соединенных Штатов, этот стандарт устанавливает слишком низкий порог для инициирования задействия настоящих проектов статей и порождает путаницу в отношении применения других проектов статей. Согласно этому определению, государство может стать «пострадавшим государством», если «люди, имущество или окружающая среда», пострадавшие в результате бедствия, находятся просто под его «юрисдикцией» или «контролем», т.е. под такой формой влияния, которая далеко не дотягивает до уровня территориального суверенитета. В этом случае такое государство, являясь «пострадавшим», помимо прочего, будет исполнять соответствующие обязанности: обращаться за помощью (проект статьи 13 [10]), играть «ведущую роль в руководстве процессом оказания чрезвычайной и иной помощи [в связи с бедствием], контролировать, координировать и осуществлять надзор» (проект статьи 12 [9]) и содействовать оказанию внешней помощи путем принятия ряда законодательных мер (проект статьи 17 [14]), а также оно будет вправе требовать согласия на предоставление любой помощи (проект статьи 14 [11]).

Все вышеупомянутые обязанности и права потенциально противоречат прерогативам государства, обладающего суверенитетом над территорией, на которой происходит бедствие. Несоответствие возникает из-за самой формули-

ровки этого проекта статьи. В частности, в пункте (1) проекта статьи 12 [9] утверждается, что пострадавшее государство — даже в том случае, если оно «пострадало» просто на основании «юрисдикции» или «контроля» над лицами или имуществом, а не на основании наличия у него в какой-либо степени территориального суверенитета, — обязано в случае бедствия обеспечивать защиту людей и оказание чрезвычайной и иной помощи на своей территории «в силу своего суверенитета». Действительно, Комиссия отмечает в комментарии к проекту статьи 4, что, исходя из этих определений, «пострадавших государств» может быть несколько, а в отсутствие какого-либо специального соглашения между ними проекты статей не «позволяют окончательно урегулировать вопрос о том, согласие какого именно из пострадавших государств будет необходимо» получить в соответствии с проектом статьи 14 [11]. Соединенные Штаты считают такое положение дел весьма неудовлетворительным. Документ создает условия для возникновения путаницы или разногласий между «пострадавшими государствами», из-за чего процесс принятия эффективных мер реагирования может затормозиться.

Что касается проекта подпунктов (b) и (c) статьи 4, Соединенные Штаты хотели бы предложить исключить формулировку «по его просьбе или с его согласия». В этом уточнении нет необходимости, поскольку вопрос о просьбах об оказании помощи и согласии на помощь рассматривается более подробно в других проектах статей.

В подпункте (e) проекта статьи 4 использование слова «направленный» в определении «персонала по оказанию помощи» можно трактовать как исключаящее из этой группы лиц персонал, нанимаемый на местах «от имени оказывающего помощь государства или других оказывающих помощь субъектов». Соединенные Штаты считают, что действие проекта статьи 18 («Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров») должно распространяться также на местный персонал по оказанию помощи, а не только на международных сотрудников. Поэтому Соединенные Штаты предлагают изменить формулировку определения на следующую: «направленный или нанятый на работу на местах».

В пункте (12) комментария говорится, что проекты статей не касаются национальных неправительственных организаций. Соединенные Штаты считают, что такие организации должны отвечать тем же стандартам, что и внешние организации, оказывающие помощь, и отношение к ним должно быть аналогичным. С учетом роли национальных организаций, таких как национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, в деле подготовки к отражению стихийных бедствий и реагирования на них Соединенные Штаты рекомендуют соответственно рассмотреть вопрос о распространении на них действия этих проектов статей. Так, если комментарии будут пересмотрены, то от государств будут ожидать взаимодействия с соответствующими национальными неправительственными организациями и обращения к ним за помощью (проекты статей 8 [5] и 13 [10]).

5. Проект статьи 5 [7]

Достоинство человека

Соединенные Штаты Америки

Соглашаясь с тем, что уважение достоинства человека должно стать одним из ключевых элементов подготовки к отражению стихийных бедствий и реагирования на них, Соединенные Штаты не согласны с тем, что государства, международные организации и соответствующие неправительственные организации имеют общее юридическое обязательство «уважать и защищать достоинство, присущее человеческой личности». В пункте (1) комментария говорится, что этот принцип вытекает из международных документов, посвященных правам человека. Во многих таких документах, например в Международном пакте о гражданских и политических правах, признается достоинство, присущее человеческой личности, и указывается, что права, обозначенные в документе, обусловлены им. Вместе с тем они не налагают никаких особых или отдельных обязанностей по защите «достоинства». Если данный проект статьи призван указать на конкретные обязательства государств — участников договоров в области защиты прав, вытекающих из принципа уважения достоинства человека, то вопрос об обязательствах по защите прав человека уже рассмотрен в проекте статьи 6 [8]. Соответственно, Соединенные Штаты рекомендуют заменить в тексте на английском языке слово “shall” словом “should”.

Несмотря на то что в пункте (6) комментария сформулирована правильная стратегическая задача, Соединенные Штаты не согласны с его формулировкой — если рассматривать ее в юридической плоскости, — согласно которой в силу своей «обязанности защищать» государство обязано принять законы, запрещающие деятельность третьих сторон в обстоятельствах, в которых возможно нарушение принципа уважения человеческого достоинства. В комментарии не указан источник такой обязанности, а все упомянутые в нем источники являются не имеющими обязательной силы руководящими принципами и указаниями. Если тем самым авторы стремятся обеспечить прогрессивное развитие права, то это необходимо четко обозначить и привести юридическое обоснование такого развития.

См. также общие комментарии по проекту статьи 3 [3] о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом.

6. Проект статьи 6 [8]

Права человека

Мексика

Было бы целесообразно включить в текст ссылку на полномочия государств, закрепленные в различных международных соглашениях по правам человека, в определенных обстоятельствах отступать от соблюдения некоторых прав, например, в ситуациях наличия угрозы государственной безопасности⁵, что применительно к рассматриваемым проектам статей возможно в условиях

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3. art. 4; Американская конвенция о правах человека 1969 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, p. 144., art. 27; Европейской конвенции о правах человека, статья 15.

бедствия⁶. В связи с этим Мексика с удовлетворением отмечает тот факт, что в комментарии к этому проекту статьи Комиссия признает возможность отступления от обязательств, однако, исходя из нынешней формулировки проектов статей, такая возможность не очевидна.

Соединенные Штаты

Соединенные Штаты согласны с тем, что государства в соответствии со своими обязательствами по международным нормам в области прав человека должны поощрять и защищать права человека лиц, находящихся на их территории, включая тех, кто пострадал в результате бедствий. Соединенные Штаты высоко оценивают разъяснение, данное в пункте (4) комментария и касающееся того, что в разных государствах правовые обязательства в этом отношении различаются.

См. также общие комментарии по проекту статьи 3 [3] о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом.

7. Проект статьи 7 [6]

Гуманитарные принципы

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты высоко оценивают тот факт, что в проектах статей затронуты гуманитарные принципы, которые имеют чрезвычайно важное значение для гуманитарной деятельности. Вместе с тем они предлагают заменить в тексте на английском языке слова “in accordance” словом “consistent”, что будет точнее отражать необязательный характер этих принципов.

Соединенные Штаты также высоко оценивают тот факт, что в проекте статьи 7 [6] придается большое значение запрету дискриминации в ходе оказания чрезвычайной помощи и ликвидации последствий бедствий. Соединенные Штаты предлагают прямо упомянуть инвалидность во втором предложении пункта (6) комментария и добавить в сноске ссылку на Конвенцию о правах инвалидов⁷. Они также предлагают, чтобы в части комментария, посвященной «потребностям людей, находящихся в особо уязвимом положении», подчеркивалась необходимость сведения к минимуму риска причинения вреда, эксплуатации и жестокого обращения по отношению к населению, пострадавшему от бедствий, а также борьбы с последствиями таких нарушений. Например, зачастую вследствие бедствия повышается вероятность случаев эксплуатации и жестокого обращения, в особенности торговли детьми и девочками-подростками.

⁶ Такой случай имел место в Эквадоре, где после извержения вулкана Котопакси было объявлено чрезвычайное положение.

⁷ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, p. 3.

8. Проект статьи 8 [5]

Обязанность сотрудничать

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты еще раз подтверждают свои замечания общего порядка в отношении определения того, что представляется новым в формулировках «прав» и «обязанностей» государств. Хотя они признают, что принципы сотрудничества между государствами отражены в Уставе Организации Объединенных Наций и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций⁸, Соединенные Штаты не согласны с тем, что они налагают конкретную правовую обязанность сотрудничать с широким кругом организаций, перечисленных в этом пункте. Сотрудничество с внешними организациями, безусловно, желательно и зачастую может принести пользу, но какие именно организации смогут принести наибольшую пользу будет зависеть от конкретных обстоятельств бедствия и условий, в которых окажется пострадавшее государство. Таким образом, Соединенные Штаты рекомендуют заменить слово «сотрудничают» на слова «должны сотрудничать».

Что касается пункта (2) комментария, то Соединенные Штаты признают, что международное сотрудничество может иметь особое значение для исполнения отдельных обязательств в области прав человека, однако они также считают, что в комментарии следует отразить, что разные государства взяли на себя различные обязательства. Соединенные Штаты предлагают отредактировать текст для большей ясности следующим образом: «Сотрудничество может иметь особое значение для выполнения отдельных обязательств в рамках международных норм в области прав человека, принимаемых на себя государствами — участниками конкретных договоров».

Кроме того, в пункте (2) комментария следует обратить более пристальное внимание на статью 11 Конвенции о правах инвалидов, которая лишь подтверждает существующие международные обязательства. В связи с этим Соединенные Штаты предлагают дополнить текст следующей цитатой из статьи 11 Конвенции: «международному сотрудничеству уделяется особое внимание в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, согласно которой «[г]осударства-участники принимают в соответствии со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия»».

См. также общие комментарии по проекту статьи 3 [3] о связи между проектами статей и международным гуманитарным правом.

⁸ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи.

9. Проект статьи 9 [5 bis]**Формы сотрудничества****Мексика**

Поскольку проекты статей имеют широкую сферу применения и охватывают широкий круг явлений, не должно создаваться впечатление, что формулировка этого проекта статьи является исчерпывающей и, следовательно, ограничивает формы сотрудничества, которые могут предусматриваться проектами статей.

Соединенные Штаты Америки

[См. комментарии по проекту статьи 10 [5 ter] ниже.]

10. Проект статьи 10 [5 ter]**Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий****Соединенные Штаты Америки**

Соединенные Штаты подтверждают свои общие комментарии о том, что в проектах статей предпринимается попытка сформулировать новые «права» и «обязанности», а также подтверждают свои комментарии к проекту статьи 11 [16].

Поэтому Соединенные Штаты предлагают заменить слово «распространяется» на слова «должна распространяться». Они также сомневаются в отношении того, следует ли представлять эту формулировку в виде отдельной статьи. Они рекомендовали бы в порядке пересмотра уточнить в проекте статьи 8 [5], что сотрудничество предусматривает усилия по уменьшению ущерба в результате бедствий, или упомянуть в проекте статьи 9 [5 bis] уменьшение риска бедствий в качестве одной из форм сотрудничества. Если эта формулировка будет сохранена в виде отдельной статьи, то Соединенные Штаты рекомендуют добавить в конце статьи фразу «по мере необходимости», что согласуется с формулировкой о сотрудничестве в проекте статьи 8 [5]. Как отмечается в существующем необязательном рамочном документе об уменьшении риска бедствий, каждое государство несет главную ответственность за принятие на своей территории мер по уменьшению ущерба, причиненного бедствиями. Другие государства по мере необходимости могут содействовать этим усилиям.

11. Проект статьи 11 [16]**Обязанность уменьшать риск бедствий****Соединенные Штаты Америки**

Соединенные Штаты признают важность того, чтобы каждое государство принимало меры по предотвращению способных затронуть население бедствий, смягчению их последствий и обеспечению готовности к этим бедствиям. Однако, как отмечалось ранее, Соединенные Штаты обеспокоены тем, что в проектах статей предпринимается попытка сформулировать новые «права» и «обязанности». Они не соглашаются с утверждением, содержащимся в пункте (9) комментария, о том, что согласно международному праву каждое госу-

дарство обязано принимать необходимые и надлежащие меры для предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к этим бедствиям.

В пункте (4) комментария отмечается, что Комиссия сформулировала эту весьма конкретную обязанность исходя из общих принципов государственного суверенитета и невмешательства, но никак не объясняет, каким образом это было сделано или с учетом каких ограничительных принципов обязанности государств могли бы иметь последствия для их суверенитета. В комментарии далее отмечается, что международные стандарты в области прав человека способствуют формулированию новой обязанности государств по уменьшению риска бедствий. Соединенные Штаты категорически не соглашаются с содержащимся в комментарии утверждением, что на государствах лежит позитивная обязанность принимать «необходимые и надлежащие меры», призванные предотвращать нарушения в области прав человека «независимо от источника угрозы». Международные стандарты в области прав человека применяются к государствам и регламентируют их поведение в отношении прав человека на своей территории. Они не налагают на государства общей обязанности защищать людей от частных субъектов или сил природы. Право на жизнь, провозглашенное в статье 3 Всеобщей декларации прав человека и более подробно сформулированное в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, не предусматривает того, чтобы на государство, пострадавшее от бедствия, налагались какие-либо обязанности или обязательства по защите людей от последствий такого бедствия и чтобы такому государству было необходимо в этой связи обращаться за помощью к другим государствам или организациям.

В комментарии указывается, что эта новая норма опирается на применяемую государствами практику. Собранная Комиссией обширная информация, которая описывает национальные и международные усилия по уменьшению риска бедствий, отличается убедительностью и содержательностью; однако Соединенные Штаты не считают, что такая информация свидетельствует о широком применении государствами этой практики исходя из правовых обязательств, а полагают, что национальное законодательство принимается исходя из национальных интересов и что соответствующие международные инструменты обычно не имеют обязательной юридической силы. В частности, два важнейших международных рамочных документа по вопросам уменьшения риска бедствий — Хиогская рамочная программа действий⁹ и недавно принятая Сендайская рамочная программа — не имеют обязательной силы. В связи с этим нет оснований для вывода о том, что эта норма предусматривается в международном обычном праве.

Кроме того, как поясняется в комментариях Соединенных Штатов по проекту статьи 3 [3], современные подходы к проблеме уменьшения риска бедствий сосредоточены на минимизировании ущерба в результате бедствий, а определение бедствия как события не позволяет надлежащим образом отразить этот подход. Если нынешнее определение бедствия будет сохранено, то Соеди-

⁹ 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, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 2).

ненные Штаты рекомендовали бы переформулировать этот проект статьи, с тем чтобы основное внимание уделялось уменьшению ущерба. Таким образом, они рекомендовали бы изменить название этого проекта статьи на «ответственность по уменьшению риска бедствий», а первый подпункт переформулировать так: «Каждое государство должно уменьшить свою уязвимость перед риском бедствий...». С другой стороны, поскольку в этом проекте статьи отражается прогрессивное развитие права относительно обязанностей государств, оно должно в качестве такового указываться в комментарии.

В пункте (17) комментария отмечается, что три вида мер, указанных в пункте 2 этого проекта статьи, не являются исчерпывающими. Соединенные Штаты считают, что это положение будет усилено в результате упоминания мер, обеспечивающих не только выявление опасности и информирование о ней, но и реальное уменьшение риска предстоящей гибели людей в случае будущих бедствий. Чтобы добиться предметного снижения уровня опасности, в действительности необходимо принять меры по противодействию выявленному риску — например, обновить строительные нормы, повысить сейсмостойкость и ветроустойчивость сооружений, осуществить в зонах подтопления строительство домов на высоком фундаменте и переселить население этих зон в другие районы.

И наконец, Соединенные Штаты хотели бы подчеркнуть, что формулировать юридическую обязанность по уменьшению риска бедствий, как отмечается в их общих комментариях по проекту статьи 3 [3], особенно сложно в силу широкого охвата определения бедствий. Если же считать, что бедствия охватывают вооруженные конфликты или другие серьезные политические или экономические кризисы, то в этом проекте статьи отражались бы юридические требования о принятии мер по уменьшению риска бедствия, выходящих далеко за рамки шагов, которые следует предпринимать в случае стихийных бедствий или некоторых антропогенных катастроф (например, разлив химикатов или прорыв плотин). Например, мог бы возникнуть вопрос о том, обязаны ли государства предпринять дипломатические шаги, которые могли бы снизить вероятность начала военных действий, или принять налогово-бюджетные меры, которые могли бы уменьшить опасность экономического кризиса, притом что вопрос об эффективности или целесообразности принятия таких мер вряд ли поддается объективному анализу.

12. Проект статьи 12 [9]

Роль пострадавшего государства

Мексика

Мексика признает, что в этом проекте статьи отражается главная обязанность государств по защите людей и оказанию гуманитарной помощи в случае бедствий¹⁰; вместе с тем Мексика предлагает добавить выражение «в пределах своих возможностей», поскольку в гипотетической ситуации, когда пострадавшее государство не способно выполнить эту норму, оно в соответствии с принципом “ad impossibilia nemo tenetur” не будет нести за эту неспособность какой-либо ответственности.

¹⁰ См. Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Вьентьян, 26 июля 2005 года; A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

Соединенные Штаты Америки

Как и в случае с проектом статьи 11 [16], в комментарии не объясняется, каким образом весьма конкретная обязанность, указанная в пункте 1 проекта статьи 12 [9], формулируется на основе общего принципа государственного суверенитета или с учетом каких ограничительных принципов обязанности государств могли бы иметь последствия для их суверенитета. Соединенные Штаты рекомендуют пересмотреть этот пункт путем исключения из него фразы «в силу своего суверенитета» и заменить слово «обязано» на слово «должно». С другой стороны, поскольку в этом проекте статьи отражается прогрессивное развитие права, оно должно быть указано в качестве такового.

13. Проект статьи 13 [10]

Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью Мексика

Целесообразно закрепить право пострадавшего государства обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим компетентным межправительственным и неправительственным организациям. Однако в интересах соблюдения принципа государственного суверенитета, предусматривающего исключительное право государства демонстрировать свою деятельность при условии, что на его территории выполняется обязанность по защите прав других государств¹¹, Мексика предлагает заменить слово «обязано» на слово «может», с тем чтобы государства в соответствии с проектом статьи 3 и с учетом их главной обязанности обеспечивать в случае бедствий¹² защиту людей и оказание гуманитарной помощи могли играть основную роль в осуществлении руководства, контроля, координации и надзора в связи с оказанием на их территории чрезвычайной помощи и поддержки.

Соединенные Штаты Америки

Как и в случае с проектами статей 11 [16] и 12 [9], Соединенные Штаты выражают озабоченность по поводу того, что на основании общего принципа суверенитета формулируется конкретная «обязанность» обращаться за помощью к конкретным субъектам. Соединенные Штаты не соглашаются с утверждением, содержащимся в комментарии, о том, что международные стандарты в области прав человека предусматривают общую обязанность по защите людей от негосударственных субъектов и сил природы. Соединенные Штаты рекомендуют в порядке пересмотра этого пункта заменить слово «обязано» на слово «должно». В этом случае Соединенные Штаты поддерживают включение в комментарий разъяснения о том, что бедствие не освобождает государство от принятых им обязательств в области прав человека, в число которых в определенных обстоятельствах может входить обязательство обращаться с просьбой

¹¹ Island of Palmas case, (Netherlands, United States of America), award of 4 April 1928, Reports of International Arbitral Awards, vol. II, p. 839 (Max Huber).

¹² См. Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Вьентьян, 26 июля 2005 года, A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

об оказании помощи в случае бедствия, которое превосходит по своим масштабам возможности государства по принятию мер реагирования. С другой стороны, поскольку в этом проекте статьи отражается прогрессивное развитие права, оно должно быть указано в качестве такового.

По причинам, которые были перечислены Соединенными Штатами в связи с проектом статьи 2 [2] и (пунктом (10) комментария), в пункте (4) комментария среди прав человека, непосредственно затрагиваемых в условиях бедствий, ошибочно упоминается право на жизнь. Это право, провозглашенное в статье 3 Всеобщей декларации прав человека и более подробно сформулированное в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, не предусматривает того, чтобы на государство, пострадавшее от бедствия, налагались какие-либо обязанности или обязательства по защите людей от последствий такого бедствия и чтобы такому государству было необходимо обращаться в этой связи за помощью к другим государствам или организациям. Все ссылки на это право должны быть исключены из этого пункта, включая предложение, в котором это право упоминается согласно Пакту в качестве строго обязательного для соблюдения. Действительно, тот факт, что Комитет по правам человека отметил в своем Замечании общего порядка № 29, что в некоторых ситуациях «стихийное бедствие» может представлять собой «чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой», и после его официального объявления может тем самым оправдывать принятие государством ряда мер в нарушение некоторых его обязательств по Пакту (за исключением обязанности не лишать кого бы то ни было права на жизнь), не имеет никакого отношения к тому, несет ли пострадавшее государство перед своим населением обязанность преодолевать последствия бедствия или обращаться в этой связи за помощью к другим государствам.

В пункте (4) комментария также допускается неточность при характеристике нескольких экономических, социальных и культурных прав, рассматриваемых в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Соединенные Штаты рекомендуют, чтобы формулировка Пакта и понимание международного сообщества в отношении права на безопасную питьевую воду и средства санитарии отражались в комментарии следующим образом:

«в условиях бедствия непосредственно затрагиваются несколько прав человека, в том числе право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и медицинское обслуживание, право на безопасную питьевую воду, право на достаточное жилище, одежду и средства санитарии...».

Еще одну формулировку этого же пункта нужно изменить следующим образом:

«В связи с этим Комиссия отмечает, что «надлежащие шаги», которые будут предприниматься государством, могут предусматривать обращение за международной помощью в тех случаях, когда в стране сложилась ситуация, при которой не может постепенно осуществляться право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, а пострадавшее государство имеет международное обязательство такое право постепенно осуществлять».

См. также комментарии по проекту статьи 4 относительно определения термина «пострадавшее государство».

14. Проект статьи 14 [11]

Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

Мексика

[См. комментарий к проекту статьи 4 выше].

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты не считают, что проект статьи 14 [11] является точным изложением “*lex lata*”. В частности, Соединенные Штаты не согласны с безусловным заявлением о том, что «предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства». Необходимо изучить, приняв во внимание все факты и обстоятельства, будет ли в противном случае оказание чрезвычайной гуманитарной помощи в случае бедствия или помощи для уменьшения риска бедствий считаться нарушением территориальной целостности пострадавшего государства и будет ли в этом случае нарушен принцип невмешательства. Например, можно представить ситуацию, когда правительство того или иного государства полностью перестало функционировать и когда не представляется возможным найти властей, которые могли бы дать согласие. Возможна также ситуация применения резолюции Совета Безопасности.

В проекте данной статьи проявляются некоторые из недостатков, связанных с использованием в проекте статей понятий «права» и «обязанности», особенно в тех случаях, когда это не является точным отражением существующих норм международного права. Это может привести к путанице в отношении правовых возможностей, которые имеются у государств, желающих предоставить гуманитарную помощь лицам, пострадавшим в результате бедствий. Соединенные Штаты предлагают привести формулировку данного проекта статьи в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой говорится, что «гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны». Таким образом, в соответствии с общим замечанием о том, что проекты всех данных статей должны быть сформулированы в качестве руководящих принципов, Соединенные Штаты рекомендуют заменить в пункте 2 фразу «нельзя отказывать» на «не следует отказывать» и в пункте 3 фразу «оно... сообщает о решении» на «ему... следует сообщить о решении». Кроме того, как и в случае замечаний в отношении статьи 2 [2] (пункт 10 комментария) и проекта статьи 13[10] (пункт 4 комментария), в пункте 4 комментария к проекту статьи 14 [11] обязанность предоставлять согласие на внешнюю помощь неправильно связывается с правом на жизнь по смыслу статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах и подразумевается, что отказ в согласии на такую помощь в условиях бедствия может представлять собой нарушение права на жизнь. В поддержку этого утверждения в комментарии приводится лишь не имеющее обязательной силы заявление, сделанное Комитетом по правам человека в 1982 году в своем Замечании общего порядка № 6, о том, что защита «неотъемлемого права на жизнь» требует от государств принятия конструктивных мер, а также разъясняющее утверждение Комитета о том, что «было бы желательно, чтобы государства-участники приняли все возможные

меры для снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни, особенно путем принятия мер по борьбе с недоеданием и эпидемиями». Какими бы желательными ни были такие меры и цели, безусловно отражающие чаяния Соединенных Штатов, они не считают такие конструктивные меры обязательными в соответствии с Пактом. Соединенные Штаты настоятельно рекомендуют исключить любую ссылку на право на жизнь, в том числе из формулировки пункта 4 комментария к данному проекту статьи, ввиду неприменимости в контексте бедствий. Несмотря на то что ссылка на резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций не будет обеспечивать правовую основу для признания в этой связи обязанности, Соединенные Штаты не возражают против фактологического заявления, констатирующего последствия стихийных бедствий для пострадавших лиц, лишенных гуманитарной помощи.

В пункте 7 комментария содержатся важные разъяснения в отношении значения понятия «произвольно», на которые следует по крайней мере сослаться в проекте статьи. Соединенные Штаты рекомендуют изменить формулировку пункта 2 проекта статьи 14 [11] следующим образом:

«Согласно применимым нормам международного права и национального законодательства пострадавшего государства и в соответствии с настоящими проектами статей, в согласии на внешнюю помощь не следует отказывать произвольно».

Соединенные Штаты рекомендовали бы рассмотреть в комментарии связь между пунктами проекта статьи 14 [11]. Например, неясно, влияет ли произвольный отказ в согласии по смыслу пункта 2 проекта статьи на содержащееся в пункте 1 требование о предоставлении согласия, а также влияют ли на оценку действий государства, выразившего согласие или же отказавшего в согласии по смыслу пунктов 1 и 2 проекта статьи, описываемые в пункте 10 комментария экстремальные обстоятельства, в которых то или иное государство может освобождаться от требования ответить на предложение о предоставлении гуманитарной помощи в соответствии с пунктом 3 проекта статьи.

15. Проект статьи 15 [13]

Условия оказания внешней помощи

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты вновь подтверждают свое мнение о том, что наиболее целесообразным представляется оформление данных проектов статей в качестве не имеющих обязательной силы принципов или руководящих указаний. Соответственно, предлагается пересмотреть текст проекта статьи 15 [13] следующим образом:

«Такие условия соответствуют настоящим проектам статей, применимым нормам международного права и национальному законодательству пострадавшего государства и должны соответствовать настоящим проектам статей. Условия должны учитывать выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи».

16. Проект статьи 16 [12]

Предложения внешней помощи

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты приветствуют содержащееся в комментарии замечание о том, что такие жесты с предложением помощи «по существу носят добровольный характер и не могут рассматриваться как признание юридической обязанности оказать помощь». Соединенные Штаты высоко оценивают также содержащиеся в комментарии утверждения о том, что предложения об оказании помощи в соответствии с настоящими проектами статей не должны быть дискриминационными по своему характеру и не должны рассматриваться как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства.

Вместе с тем Соединенные Штаты считают, что в настоящем проекте статьи следует уделить больше внимания различиям в относительных прерогативах оказывающих помощь субъектов. Согласно проекту статьи 16 [12], государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации «вправе» предлагать помощь, тогда как соответствующие неправительственные организации «могут» также это делать. В комментарии отмечается, что разные формулировки были использованы, для того чтобы подчеркнуть, что государства, Организация Объединенных Наций и межправительственные организации не просто правомочны предлагать помощь пострадавшим государствам, но и побуждаются к этому, тогда как неправительственные организации имеют иную природу и иной правовой статус. Соединенные Штаты предлагают устранить данное различие, отметив вместо этого, что государства, Организация Объединенных Наций, межправительственные организации и неправительственные организации «могут» предлагать помощь пострадавшему государству в соответствии с нормами международного права и применимыми нормами национального законодательства. Несмотря на бесспорность того факта, что государства, Организация Объединенных Наций и межправительственные организации имеют иную природу и иной правовой статус, нежели неправительственные организации, это не затрагивает способности неправительственных организаций предлагать помощь пострадавшему государству в соответствии с применимым правом.

Соединенные Штаты считают также, что неправительственные организации — равно как и государства, Организацию Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации — следует побуждать предлагать помощь пострадавшим государствам в соответствии с применимым правом. Кроме того, государства и соответствующие межправительственные организации могут поддерживать усилия по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи пострадавшему государству путем выделения грантов или предоставления взносов соответствующим неправительственным организациям, и Соединенные Штаты не хотели бы, чтобы таким методам поддержки невольно мешали утверждения о том, что пострадавшим государствам следует по-другому относиться к неправительственным организациям.

17. Проект статьи 17 [14]

Облегчение оказания внешней помощи

Мексика

[См. комментарий к проекту статьи 4 выше.]

Соединенные Штаты Америки

В соответствии со своими общими комментариями Соединенные Штаты считают, что данный проект статьи было бы целесообразней сформулировать в качестве руководящего принципа, а не обязательного положения. В связи с этим Соединенные Штаты рекомендуют в пункте 1 заменить слова «пострадавшее государство... принимает» на слова «пострадавшему государству... следует принять», а в пункте 2 заменить слова «пострадавшее государство обеспечивает» на слова «пострадавшему государству следует обеспечить». В случае сохранения обязательного характера данного проекта статьи следует четко отметить, что он представляет собой пример прогрессивного развития права.

Кроме того, для обеспечения соответствия другим проектам статей Соединенные Штаты рекомендуют внести следующие изменения в первый пункт проекта статьи 17 [14]: «необходимые и надлежащие меры...». Хотя некоторые меры в рамках национального законодательства пострадавшего государства могут являться необходимыми для содействия предоставлению помощи, данные меры должны также быть надлежащими с учетом уникальных обстоятельств каждого бедствия.

Соединенные Штаты приветствуют сделанный в проекте статьи упор на важности принятия пострадавшим государством в рамках своего национального законодательства необходимых мер для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности в отношении персонала по оказанию экстренной помощи, товаров и оборудования, прежде всего в таких областях, как таможенные требования, тарифы и налогообложение. Подобные меры могут содействовать устранению серьезного, но преодолимого препятствия на пути эффективного оказания помощи. Действительно, Соединенные Штаты согласны с тем, что в целом для пострадавшего государства представляется полезным принять меры для освобождения товаров и оборудования, предназначенных для оказания внешней помощи в случае бедствий, от тарифов и налогов в целях сокращения расходов и предотвращения задержки товаров; в этой связи Соединенные Штаты предлагают, чтобы в пункте 5 комментария государствам рекомендовалось отменить их, а не предполагалось, что государства могли бы уменьшить их в качестве одного из вариантов. Помимо этого, в данном проекте статьи приводится в качестве пояснения перечень мер, призванных облегчить оперативное и эффективное оказание внешней помощи. Соединенные Штаты предлагают добавить к этому перечню меры, направленные на обеспечение эффективного и надлежащего отзыва и вывода персонала для оказания экстренной помощи, товаров и оборудования после завершения предоставления внешней помощи. Государства и другие оказывающие помощь субъекты, возможно, с большим желанием будут оказывать помощь, будучи уверенными, что их персонал, товары и оборудование смогут быть выведены без излишних проблем после выполнения своей работы.

18. Проект статьи 18

Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров

Мексика

[См. комментарий к проекту статьи 4 выше.]

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты решительно поддерживают усилия по повышению степени защиты и безопасности гуманитарного персонала, а также усилия по содействию эффективному и своевременному оказанию гуманитарной помощи. Кроме того, Соединенные Штаты согласны с тем, что государства должны обеспечивать по меньшей мере такую же защиту персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, как и любых других лиц и имущества, которые они приняли на своей территории, в соответствии с их обязательствами по национальному и международному праву.

Вместе с тем Соединенные Штаты вновь выражают озабоченность по поводу того, что этот принцип сформулирован в качестве юридически обязательного, особенно в отношении персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, без четкого разъяснения о том, откуда проистекает данное обязательство по международному праву. Поэтому Соединенные Штаты рекомендуют заменить слова «пострадавшее государство принимает» словами «пострадавшему государству следует принимать». В случае сохранения обязательного характера данного проекта статьи его следует четко обозначить как пример прогрессивного развития права.

Кроме того, Соединенные Штаты предлагают для обеспечения большей последовательности формулировок проектов статей 17 [14] и 18 включить в проект статьи 18 прямую ссылку на национальное законодательство:

«надлежащие меры в рамках своего национального законодательства для обеспечения...».

Соединенные Штаты с удовлетворением отмечают, что в пункте (8) комментария говорится о необходимости проведения оценки проблем в области безопасности с точки зрения эффективности оказания помощи, хотя было бы полезно дополнительно пояснить, что составляет «необоснованные и несоразмерные препятствия» для деятельности по оказанию экстренной помощи.

19. Проект статьи 19 [15]

Прекращение внешней помощи

Мексика

[См. комментарий к проекту статьи 4 выше.]

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты с удовлетворением отмечают, что в пункте (5) комментария уточняется, что «решения в отношении прекращения помощи должны приниматься с учетом потребностей лиц, пострадавших в результате бед-

ствия». В идеальном случае в комментарии содержалась бы конкретная рекомендация о проведении субъектами консультаций с пострадавшим населением о том, были ли удовлетворены их потребности, вместо того чтобы оставлять такое решение на усмотрение различных субъектов и государств.

В соответствии с нашими комментариями к другим проектам статей, которые в настоящее время сформулированы в форме обязательных положений, Соединенные Штаты предлагают заменить в первом предложении проекта статьи 19 [15] выражение «Пострадавшее государство и оказывающее помощь государство, а также по мере необходимости другие оказывающие помощь субъекты проводят консультации...» выражением «Пострадавшему государству и оказывающему помощь государству, а также по мере необходимости другим оказывающим помощь субъектам следует проводить консультации...», а во втором предложении данного проекта статьи заменить выражение «Пострадавшее государство, оказывающее помощь государству или другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют...» на «Пострадавшему государству, оказывающему помощь государству или другому оказывающему помощь субъекту, желающим прекратить помощь, следует направить...».

20. Проект статьи 20

Связь со специальными или другими нормами международного права

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты рекомендовали бы преобразовать данные проекты статей в не имеющую обязательной силы декларацию принципов или руководящие указания. В данном случае они выступают за включение данного проекта статьи, с тем чтобы разъяснить, что эти принципы не затрагивают существующих прав и обязательств государств по международному праву; вместе с тем Соединенные Штаты рекомендуют исключить формулировку «специальных или других».

Если настоящие проекты статей будут оставлены в их нынешнем виде, Соединенные Штаты хотели бы получить дополнительные разъяснения относительно намерения и формулировки данного проекта статьи. Как отмечается в комментарии, доктрина “*lex specialis*” уже регулирует вопросы применения потенциально частично дублирующих друг друга сводов правовых норм, и неясно, каким образом данный проект статьи в своем нынешнем виде соотносится с этим принципом.

21. Проект статьи 21 [4]

Связь с международным гуманитарным правом

Мексика

Мексика считает крайне необходимым включить настоящий проект статьи, поскольку он исключает применение данных проектов статей лишь в случаях, связанных с вооруженным конфликтом. Однако в данный проект статьи следует включить дополнительное положение, с тем чтобы охватить случаи, когда бедствие накладывается на ситуацию вооруженного конфликта.

Мексика полагает, что в соответствии с принципом «*lex specialis*»¹³ применение данных проектов статей в ситуациях вооруженного конфликта допускается в той мере, в какой отсутствуют применимые в том или ином конкретном случае нормы, вытекающие из международного гуманитарного права или не противоречащие его целям или применению.

Соединенные Штаты Америки

[См. комментарии к проекту статьи 3 [3] выше]

Соединенные Штаты отмечают, что Комиссия уделяла внимание взаимодействию между данными проектами статей и нормами международного гуманитарного права, и с удовлетворением отмечают включение проекта статьи 21 [4], в котором предпринимается попытка сохранить действие норм международного гуманитарного права посредством включения формулировки о том, что проекты статей «не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права». Вместе с тем Соединенные Штаты считают, что опоры исключительно на проект статьи 21 [4] недостаточно для защиты целостности международного гуманитарного права и что данный проект статей является непрактичным с точки зрения осуществления. Формулировка проекта статьи 21 [4] является полезной, поскольку в ней говорится в общем о «ситуациях», в отношении которых применяются правила вооруженных конфликтов, то есть в ней отмечается, что в том случае, когда нормы международного гуманитарного права в целом применимы к той или иной ситуации (например, к «ситуации» вооруженного конфликта), данные проекты статей не действуют; однако из комментария следует иное, поскольку в нем разъясняется, что проекты статей «...могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой существующие нормы... международного гуманитарного права... не применяются». Сама по себе формулировка проекта статьи 21 [4], как представляется, предполагает, что проекты статей не будут применяться в таких ситуациях.

Таким образом, во избежание какой-либо путаницы Соединенные Штаты предлагают изменить текст последнего предложения пункта (3) комментария к проекту статьи 21 [4] следующим образом: «Несмотря на то что данные проекты статей не регулируют последствия вооруженного конфликта, они тем не менее могут применяться к бедствиям, происходящим одновременно с ситуациями вооруженного конфликта, в тех случаях, когда к соответствующим действиям не применимо международное гуманитарное право».

Кроме того, Соединенные Штаты рекомендуют изменить проект статьи 21 таким образом, чтобы удалить ссылку исключительно на «нормы» международного гуманитарного права. Нынешняя ссылка на «нормы» может, в принципе, привести к более широкому применению проекта статьи, чем предполагалось. Как отмечали Международный Суд и Комиссия в проекте комментария, некоторые нормы международного гуманитарного права (например, основные гарантии гуманного обращения с содержащимися под стражей лицами, изложенные в общей статье 3 Женевских Конвенций 1949 года) отражают «элементарные соображения гуманности», которые могут также применяться вне ситу-

¹³ См. статью 55 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. См. также приложение к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года и исправления в документе A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

ации вооруженного конфликта. Поскольку можно утверждать, что применение той или иной конкретной нормы международного гуманитарного права не всегда означает, что международное гуманитарное право было применимо, ссылку на применимость «норм международного гуманитарного права» можно неправильно истолковать в сторону расширения круга составляющих исключение ситуаций, нежели изначально предполагалось.

Нынешняя ссылка на «нормы международного гуманитарного права» может быть также неправильно истолкована таким образом, чтобы подразумевать более узкое применение проекта статьи 21 [4], чем предполагалось. Как отмечалось выше, зачастую международное гуманитарное право рассматривается в качестве ряда негативных, то есть запретительных или ограничительных, норм, в связи с чем отсутствие нормы предполагает, что государства могут действовать. В таких ситуациях, несмотря на неприменимость конкретной «нормы» международного гуманитарного права, принципы международного гуманитарного права служат общим руководством для деятельности. По мнению Соединенных Штатов, данные проекты статей не должны применяться к ситуациям, когда применяется международное гуманитарное право, в том числе его принципы; вместе с тем государства не согласились принять формулировку ограничительного или запретительного характера, с тем чтобы сохранить для себя возможность гибкого ведения вооруженного конфликта в соответствии с военной необходимостью. С учетом вышеуказанного Соединенные Штаты рекомендуют изменить формулировку проекта статьи 21 [4] следующим образом:

«Настоящие проекты статей не применяются к действиям, которые регулируются международным гуманитарным правом, в том числе его принципами и нормами».
