



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 May 2011
Russian
Original: English/French

Комиссия международного права

Шестьдесят третья сессия

Женева, 26 апреля — 3 июня и 4 июля — 12 августа 2011 года

Четвертый доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком

Эдуардо Валенсией-Оспиной

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
А. Комментарии правительств	2
В. События, связанные с предметом исследования	8
II. Обязанность пострадавшего государства, исчерпавшего собственные возможности реагирования, обращаться за помощью	9
А. Обязанность пострадавшего государства по отношению к отдельным лицам на своей территории	11
В. Сотрудничество	13
С. Варианты формулирования конкретной обязанности обращаться за помощью ...	15
Проект статьи 10: Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью	17
III. Обязанность пострадавшего государства произвольно не отказывать в согласии на получение внешней помощи	18
Проект статьи 11: Обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии	28
IV. Право предлагать помощь в международном сообществе	28
А. Предложения о помощи со стороны не пострадавших государств	31
В. Предложения о помощи со стороны международных организаций и других гуманитарных субъектов	35
С. Невмешательство	38
Проект статьи 12: Право предлагать помощь	39



I. Введение*

A. Комментарии правительств

1. На шестьдесят второй сессии Комиссии международного права в 2010 году Специальный докладчик представил свой третий доклад по теме о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/629). В этом докладе содержался обзор комментариев, представленных в ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи государствами и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по результатам работы Комиссии, достигнутым к тому времени. Затем Специальный докладчик исследовал принципы, лежащие в основе защиты физических лиц в случае бедствий, уделив особое внимание вопросу о лицах, нуждающихся в защите, а также вопрос об ответственности пострадавшего государства. В докладе было предложено три новых проекта статей: о гуманитарных принципах при реагировании на бедствия (ст. 6), о достоинстве человека (ст. 7) и о главной ответственности пострадавшего государства (ст. 8).

2. Комиссия рассматривала третий доклад на своих 3054–3057-м заседаниях 1–4 июня 2010 года и передала все три проекта статей (6–8) в Редакционный комитет.

3. На 3057-м заседании Комиссия также приняла в предварительном порядке проекты статей 1–5, которые она рассмотрела на своей предыдущей сессии в редакции, представленной председателем Редакционного комитета в его докладе на пленарном заседании 30 июля 2009 года. Комментарии к проектам статей 1–5 также были приняты Комиссией на ее 3072-м заседании, состоявшемся 2 августа 2010 года. Текст проектов статей 1–5 и комментариев к ним был воспроизведен в главе VII.C доклада о работе Комиссии на ее шестьдесят второй сессии (A/65/10).

4. В свете обсуждения, проведенного в ходе пленарного заседания, Редакционный комитет, посчитав, что три проекта статей, предложенных Специальным докладчиком в его третьем докладе, отражают пять различных концепций, каждая из которых заслуживает отдельного рассмотрения, в предварительном порядке приняла еще четыре проекта статей: гуманитарные принципы при реагировании на бедствия (ст. 6), достоинство человека (ст. 7), права человека (ст. 8) и роль пострадавшего государства (ст. 9).

* Специальный докладчик выражает признательность всем тем, кто оказал помощь в подготовке настоящего доклада: Рене Уруэнье, доктору философии, директору Программы международного права, и Сантьяго Рохасу, соискателю степени доктора юридических наук факультет права Университета Лос-Андес, Богота; Арьену Вермееру, соискателю степени доктора философии из Института Т.М.К. Ассера, Гаага; Стефани Янсен, соискателю степени доктора философии факультета права Университета Тилбург, Тилбург, Нидерланды; Эмме Данлоп, магистру права юридического факультета Нью-Йоркского университета, Нью-Йорк; Хуану Карлосу Очоа, доктору философии и приглашенному научному сотруднику Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, Люси Патчет, соискателю степени магистра права из Лундского университета, Лунд, Швеция; Эмике Токунага, соискателю степени доктора философии и приглашенному научному сотруднику факультета международной публичной политики Осакаского университета, Осака, Япония, и Полю Р. Валегуру, Гаага.

5. Четыре новых проекта статей были представлены на рассмотрение пленарного заседания во всеобъемлющем докладе председателя Редакционного комитета на 3067-м заседании Комиссии 20 июля 2010 года. В связи с отсутствием времени для подготовки и принятия комментариев к этим статьям Комиссия на этом заседании приняла к сведению проекты статей 6–9, предварительно принятые Редакционным комитетом. Текст четырех проектов статей был воспроизведен в документе Комиссии (A/CN.4/L.776) и в вышеупомянутом докладе Комиссии о работе ее шестьдесят второй сессии¹.

6. В октябре и ноябре 2010 года на шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел третий доклад Специального докладчика и прения по нему, проведенные в Комиссии, уделив особое внимание девяти проектам статей о защите людей в случае бедствий, уже разработанным Комиссией². Одни государства высказали замечания по принятым Комиссией проектам статей 1–5 с комментариями к ним, а также по проектам статей 6–9, принятым в предварительном порядке Редакционным комитетом. Другие государства прокомментировали только проекты статей 6–8 в том варианте, в каком они были изначально предложены Специальным докладчиком. Государства приветствовали прогресс, достигнутый Комиссией за короткое время, и еще раз подчеркнули значимость и актуальность этой темы.

7. В замечаниях, касающихся общего охвата темы, была выражена поддержка решения обратить особое внимание в комментарии к статье 1 на права и обязанности государств в отношении лиц, нуждающихся в защите³, а также предложения, сделанного в пункте (4) комментария, включить в проекты статей положения об этапе, предшествующем бедствию, в том числе о мерах по сокращению опасности бедствий и предотвращению и смягчению последствий⁴. Было также высказано мнение, что сфера применения проектов статей *ratione personae* должна распространяться только на физических лиц, не включая юридических лиц⁵. Было предложено включить в текст положения, охватывающие различные вопросы и обязанности, которые могут возникнуть для оказывающих помощь и транзитных государств⁶.

8. Касаясь цели проектов статей, обозначенной в проекте статьи 2, государства поддержали использование в ней выражения «надлежащему и эффективному реагированию», которое было сочтено существенно важным для защиты лиц в ситуациях бедствия. Также было поддержано выражение «при полном

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10), сноска 1295.

² Приводимое далее резюме обсуждения в Шестом комитете (пункты 7–25) во многом неизбежно повторяет резюме, подготовленное Секретариатом (A/CN.4/638, пункты 75–95). Тем не менее его включение было сочтено полезным, поскольку в нем, в отличие от документа Секретариата, конкретно указывается, каким государством было сделано то или иное заявление со ссылкой на соответствующие отчеты Шестого комитета.

³ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 36).

⁴ Таиланд (A/C.6/65/SR.23, пункт 71), см. также Куба (A/C.6/65/SR.23, пункт 94) и Польша (A/C.6/65/SR.23, пункт 99); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца отметила, что «трактовка роли субъектов гражданского общества в реагировании на стихийные бедствия только как вторичной, о чем свидетельствует пункт (3) комментария к проекту статьи 1, оставит существенный пробел» (A/C.6/65/SR.25, пункт 47).

⁵ Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 53).

⁶ Там же.

уважении их прав», под которыми подразумеваются не только основные права человека, но и приобретенные права⁷.

9. Некоторые государства согласились с идеей ограничить определение бедствия, с тем чтобы исключить из него другие серьезные события, которые могут нарушить функционирование общества⁸. Была выражена обеспокоенность в связи с тем, что требованием о «серьезном» нарушении функционирования общества в проекте статьи 3 устанавливается слишком жесткий критерий определения бедствия⁹, а это может означать, что бедствия, не приводящие к сбоям в функционировании общества в целом, не повлекут за собой обязанности правительства предоставлять защиту¹⁰. Указывалось также на то, что если «массовая гибель людей, большие человеческие страдания и беды или масштабный материальный или экологический ущерб» являются лишь тремя возможными результатами среди прочих, то тогда перед этим выражением должно следовать выражение «в частности»¹¹. Было также предложено ввести определение понятия «гуманитарное реагирование»¹².

10. Было высказано мнение о том, что проект статьи 4 о связи с международным гуманитарным правом должен толковаться как допускающий применение проектов статей в ситуациях вооруженного конфликта, если не действуют существующие нормы международного права¹³. Отмечалось также, что в дальнейшей работе над этой темой было бы полезно и впредь учитывать различие, которое следует проводить в зависимости от того, имел ли место вооруженный конфликт в случае бедствия¹⁴.

11. По поводу обязанности сотрудничать, установленной проектом статьи 5, была выражена поддержка включения ссылки на сотрудничество с международными и неправительственными организациями, и Комиссии было рекомендовано рассмотреть вопрос о разработке положений, в которых шла бы речь о конкретных вопросах, возникающих в связи с сотрудничеством с такими организациями¹⁵.

12. Несколько государств согласились с включением принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности в проект статьи 6, поскольку эти принципы отражают элементы, которые, несмотря на то, что они во многом частично дублируют друг друга, выполняют полезную роль для определения причин

⁷ Сальвадор (A/C.6/65/SR.23, пункт 63).

⁸ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 36) и Сальвадор (A/C.6/65/SR.23, пункт 64).

⁹ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 36) и Таиланд (A/C.6/65/SR.23, пункт 72), см. также Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 54).

¹⁰ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 36).

¹¹ Таиланд (A/C.6/65/SR.23, пункт 72).

¹² Франция (A/C.6/65/SR.23, пункт 84).

¹³ Сальвадор (A/C.6/65/SR.23, пункт 64); ср. Куба (A/C.6/65/SR.23, пункт 94) и Колумбия (A/C.6/65/SR.20, пункт 74) (замечание о том, что в сферу охвата проектов статей, подготовленных Комиссией, не следует включать бедствия, вызванные вооруженными конфликтами).

¹⁴ Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/65/SR.22, пункт 32).

¹⁵ Монако (A/C.6/65/SR.23, пункт 88), Куба (A/C.6/65/SR.23, пункт 94) и Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 54); см. также Исламская Республика Иран (A/C.6/65/SR.24, пункт 37); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца заявила: «Сложности в работе над проектами статей вызывает тот факт, что не проводится различия между реагированием на стихийные бедствия на внутригосударственном и международном уровнях» (A/C.6/65/SR.25, пункт 48).

поведения третьего государства в связи с бедствием, происшедшем в другом государстве¹⁶. Комиссии было предложено рассмотреть вопрос о включении ссылки на принцип независимости, принцип невмешательства во внутренние дела государств и принцип недискриминации¹⁷.

13. Было высказано мнение, что принцип гуманности является важным и особым руководящим принципом¹⁸. Отмечалось также отсутствие ясности относительно того, что понимается под принципом гуманности, который можно спутать с обязанностью уважать достоинство человека, предусмотренной в проекте статьи 7, и в связи с этим Комиссии было предложено конкретизировать связь между статьями 6 и 7¹⁹. Кроме того, было высказано мнение о предпочтительности включения этого принципа в декларативную часть документа, например в преамбулу²⁰.

14. Некоторые государства согласились с тем, что принцип нейтральности играет особо важную роль в плане обеспечения того, чтобы те, кто оказывает помощь, делали это с единственной целью реагирования на бедствие в соответствии с гуманитарными принципами, а не преследовали целей вмешательства во внутренние дела пострадавших государств²¹. Ряд государств выразили обеспокоенность по поводу того, что включение принципа нейтральности, учитывая его прямое отношение к ситуациям вооруженного конфликта, способно породить путаницу и излишние осложнения, поскольку нейтральность даже при его более широком толковании предполагает наличие двух противоборствующих сторон, о чем не идет речи в условиях бедствий²². Было отмечено также что в отсутствие ситуации вооруженного конфликта принципы беспристрастности и недискриминации совпадают по содержанию с принципом нейтральности²³.

15. Была отмечена важность принципа беспристрастности, а относительно его компонента соразмерности было заявлено, что реагирование на бедствие должно также быть соразмерно практическим нуждам пострадавших регионов и населения и возможностям пострадавших государств самостоятельно оказывать помощь и получать помощь от других²⁴.

¹⁶ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 37), Греция (A/C.6/65/SR.22, пункт 50), Чешская Республика (A/C.6/65/SR.23, пункт 24), Монако (A/C.6/65/SR.23, пункт 87), Польша (A/C.6/65/SR.23, пункт 100) и Исламская Республика Иран (A/C.6/65/SR.24, пункт 37).

¹⁷ Чешская Республика (A/C.6/65/SR.23, пункт 24) и Таиланд (A/C.6/65/SR.23, пункт 70) (особо подчеркивается важность принципа независимости); Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 56) (особое внимание уделено принципу невмешательства во внутренние дела государств); Венгрия (A/C.6/65/SR.21, пункт 33), Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 55) и Индия (A/C.6/65/SR.25, пункт 35) (подчеркнуто значение принципа недискриминации).

¹⁸ Нидерланды (A/C.6/65/SR.23, пункт 44).

¹⁹ Франция (A/C.6/65/SR.23, пункт 84).

²⁰ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 50).

²¹ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 37), Китай (A/C.6/65/SR.22, пункт 62), Пакистан (A/C.6/65/SR.24, пункт 57) и Шри-Ланка (A/C.6/65/SR.26, пункт 43); см. также Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 56).

²² Португалия (A/C.6/65/SR.23, пункт 11) и Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 55); см. также Австрия (A/C.6/65/SR.23, пункт 38).

²³ Эстония (A/C.6/65/SR.23, пункт 68) и Монако (A/C.6/65/SR.23, пункт 87); см. также Австрия (A/C.6/65/SR.23, пункт 38).

²⁴ Китай (A/C.6/65/SR.22, пункт 63).

16. Было выражено согласие с решением включить в проект статьи 6 принцип недискриминации²⁵. Подчеркивалось, что дифференцированное обращение с лицами, находящимися в различных ситуациях, главным образом с лицами в особо уязвимом положении, не является дискриминацией²⁶.

17. Одни государства согласились с проектом статьи 7 о достоинстве человека, вновь подтвердив значимость обязательства уважать и защищать имманентно присущее человеческой личности достоинство в условиях реагирования на бедствие²⁷. Тем не менее было указано что эта концепция не вполне поддается определению с юридической точки зрения и в большей степени является общим понятием, которое следует учитывать в таких ситуациях²⁸. По мнению других государств, достоинство человеческой личности, возможно, не является одним из прав человека *per se*, но оно представляет собой один из принципов, на которых зиждется вся система защиты прав человека²⁹. Одни государства предложили включить ссылку на этот принцип в преамбулу³⁰, тогда как другие высказались в пользу его сохранения в самом тексте³¹. Кроме того, было предложено включить в проекты статей принцип, устанавливающий требование о защите интересов пострадавшего общества, в частности его основных ценностей и образа жизни его членов³².

18. Некоторые государства поддержали проект статьи 8, принятый Редакционным комитетом в предварительном порядке³³. В этой связи было отмечено, что временное отступление от некоторых обязательств в области прав человека иногда может быть необходимо для обеспечения оперативных и эффективных спасательных работ в чрезвычайных ситуациях³⁴. Кроме того, было предложено включить ссылку на права человека в преамбулу проектов статей³⁵.

19. Проект статьи 9, в основу которого лег пункт 1 предложенного Специальным докладчиком в его третьем докладе проекта статьи 8, был принят Редакционным комитетом в предварительном порядке. В связи с этим многие государства согласились с утверждением в тексте статьи о том, что главная ответственность за защиту лиц и оказание гуманитарной помощи на территории пострадавшего государства лежит на этом государстве³⁶. Было отмечено, что первостепенная роль пострадавших государств в оказании помощи в случае бедствия основывается на суверенитете государства и вытекает из обязательств

²⁵ Венгрия (A/C.6/65/SR.21, пункт 33) и Индонезия (A/C.6/65/SR.24, пункт 68).

²⁶ Франция (A/C.6/65/SR.23, пункт 84).

²⁷ Чешская Республика (A/C.6/65/SR.23, пункт 24), Польша (A/C.6/65/SR.23, пункт 100) и Шри-Ланка (A/C.6/65/SR.26, пункт 43).

²⁸ Греция (A/C.6/65/SR.22, пункт 51).

²⁹ Пакистан (A/C.6/65/SR.24, пункт 57); см. также Индонезия (A/C.6/65/SR.24, пункт 69) и Мексика (A/C.6/65/SR.25, пункт 4).

³⁰ Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 55).

³¹ Польша (A/C.6/65/SR.23, пункт 100).

³² Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 57).

³³ Китай (A/C.6/65/SR.22, пункт 64), Чешская Республика (A/C.6/65/SR.23, пункт 24) и Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 57).

³⁴ Греция (A/C.6/65/SR.22, пункт 52), Китай (A/C.6/65/SR.22, пункт 64) и Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 57).

³⁵ Франция (A/C.6/65/SR.23, пункт 85) и Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 55).

³⁶ Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 58), Эстония (A/C.6/65/SR.23, пункт 69), Румыния (A/C.6/65/SR.24, пункт 48) и Испания (A/C.6/65/SR.24, пункт 87).

государства по отношению к его собственным гражданам³⁷. С практической точки зрения государство, в котором произошло бедствие, лучше всех способно оценить свои потребности при принятии мер реагирования, а также при проведении, координации и организации работ по оказанию помощи и контролю и наблюдению за их выполнением³⁸. Комиссии было также предложено включить конкретное упоминание принципов суверенитета и невмешательства³⁹.

20. Был поддержан вариант проекта статьи 9, принятый в предварительном порядке Редакционным комитетом, в частности ссылка на «обязанность» пострадавшего государства обеспечивать защиту и оказывать чрезвычайную помощь, а не на его «ответственность»⁴⁰. Некоторые государства выразили озабоченность в связи с отсутствием ясности относительно содержания обязанности с юридической точки зрения, а также того, перед кем она возникает и что она предполагает на практике⁴¹.

21. В пункте 2 проекта статьи 8, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе и переданной в Редакционный комитет, речь шла о согласии пострадавшего государства⁴². В этой связи ряд государств поддержали предложение о том, что внешняя помощь может предоставляться только с согласия пострадавшего государства⁴³. Было отмечено также, что государства сохраняют за собой право решать с учетом серьезности бедствия и своих собственных возможностей в плане спасения людей и оказания им помощи, следует ли приглашать другие государства к участию в подобного рода деятельности⁴⁴.

22. Вместе с тем было заявлено, что важно обеспечить баланс между государственным суверенитетом и защитой прав человека⁴⁵. Было высказано предположение, что, если пострадавшее государство не может защитить людей в случае бедствия из-за отсутствия потенциала или желания делать это, оно должно запрашивать помощь у других государств и международных организаций в соответствии с проектом статьи 5⁴⁶. Согласно иному мнению, государство должно нести ответственность за отказ принять помощь, что может представлять собой международно-противоправное деяние в том случае, если таким отказом нарушены права пострадавших лиц согласно международному

³⁷ Пакистан (A/C.6/65/SR.24, пункт 58).

³⁸ Индия (A/C.6/65/SR.25, пункт 36).

³⁹ Индонезия (A/C.6/65/SR.24, пункт 69).

⁴⁰ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 38).

⁴¹ Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/65/SR.24, пункт 65) и Республика Корея (A/C.6/65/SR.25, пункт 29); см. также Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 55).

⁴² См. пункт 2 выше.

⁴³ Швейцария (A/C.6/65/SR.22, пункт 38), Исламская Республика Иран (A/C.6/65/SR.24, пункт 37), Индонезия (A/C.6/65/SR.24, пункт 68) и Республика Корея (A/C.6/65/SR.25, пункт 29).

⁴⁴ Китай (A/C.6/65/SR.22, пункт 65), Индия (A/C.6/65/SR.25, пункт 36), Чили (A/C.6/65/SR.26, пункт 11) и Шри-Ланка (A/C.6/65/SR.26, пункт 44).

⁴⁵ Испания (A/C.6/65/SR.24, пункт 87) и Бразилия (A/C.6/65/SR.26, пункт 72); см. также Румыния (A/C.6/65/SR.24, пункт 48) и Мексика (A/C.6/65/SR.25, пункт 6).

⁴⁶ Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/65/SR.22, пункт 31), Португалия (A/C.6/65/SR.23, пункт 12) и Нидерланды (A/C.6/65/SR.23, пункт 45).

праву⁴⁷. Некоторые государства посоветовали проявлять осторожность в такого рода оценках, которые могут негативно отразиться на международных отношениях и оправдывать вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства⁴⁸.

23. Было высказано мнение, что вопрос о согласии на деятельность частных и неправительственных субъектов заслуживает дальнейшего обсуждения⁴⁹. Также отмечалось, что неправительственные организации и другие органы должны просто соблюдать внутригосударственное законодательство пострадавшего государства⁵⁰. Было также выражено мнение о том, что, независимо от какого-либо требуемого согласия, международное сообщество также может нести определенную ответственность, по меньшей мере, в плане предложения помощи⁵¹.

24. Комиссии было рекомендовано придерживаться реальной государственной практики⁵². В связи с этим было предложено продолжать собирать и изучать национальные законодательные акты, международные соглашения и практику, причем не только самих государств, но и негосударственных субъектов, с целью прояснения юридических и практических аспектов этой темы⁵³. Комиссии было также предложено тесно взаимодействовать с международными и неправительственными организациями, действующими в этой области⁵⁴.

25. Относительно формы работы Комиссии было заявлено, что не имеющие обязательной силы руководящие указания, руководство по практике или рамочные принципы для всех участников имели бы более высокую практическую ценность и получили бы широкое признание⁵⁵.

26. Куба и Сальвадор представили 5 и 17 января 2011 года соответственно свои письменные комментарии о проделанной Комиссией до настоящего времени работе, результаты которой отражены в ее докладе о шестьдесят второй сессии. Эти представления будут распространены в качестве внутренних документов Комиссии.

В. События, связанные с предметом исследования

27. По данным Научно-исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий при Католическом университете Лёвена, в 2010 году произошло 373 стихийных бедствия, которые унесли более 296 800 человеческих жизней, затронули почти 208 миллионов людей и нанесли ущерб на сумму почти 110 млрд. долл. США⁵⁶. Рост числа и масштабов стихийных бедствий, самыми

⁴⁷ Португалия (A/C.6/65/SR.23, пункт 13).

⁴⁸ Исламская Республика Иран (A/C.6/65/SR.24, пункт 36).

⁴⁹ Эстония (A/C.6/65/SR.23, пункт 69).

⁵⁰ Исламская Республика Иран (A/C.6/65/SR.24, пункт 37), Ирландия (A/C.6/65/SR.24, пункт 56) и Япония (A/C.6/65/SR.25, пункт 41).

⁵¹ Австрия (A/C.6/65/SR.23, пункт 39).

⁵² Франция (A/CN.6/65/SR.23, пункт 86).

⁵³ Колумбия (A/C.6/65/SR.20, пункт 74).

⁵⁴ Италия (A/CN.6/65/SR.23, пункт 26).

⁵⁵ Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/65/SR.24, пункт 64); Российская Федерация (A/C.6/65/SR.23, пункт 58).

⁵⁶ Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, пресс-релиз от 24 января

последними из которых стали землетрясение и цунами в Японии, наводнения в Колумбии и других странах и бури в Соединенных Штатах Америки, заставили государства, межправительственные организации и неправительственные организации задуматься о роли права на всех этапах ситуации бедствия. В связи с этим по завершении работы сессии Комиссии в 2010 году было создано несколько международных совещаний для обсуждения различных аспектов данной темы. Специальный докладчик был приглашен и принял участие в некоторых из этих совещаний, в том числе — в качестве основного докладчика — в совсем недавно состоявшихся консультациях по предупреждению стихийных бедствий и восстановлению, организованных Форумом по предотвращению конфликтов и мироустройству под эгидой Международной стратегии Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий (Нью-Йорк, март 2011 года), и в симпозиуме на тему «Восстановление после бури: роль права в развитии после стихийных бедствий» (юридический факультет Гарвардского университета, ноябрь 2010 года). В январе 2012 года Специальный докладчик также выступит с основным докладом на семинаре по теме «Реагирование на вызовы стихийных и техногенных катастроф: новые направления в международном праве», который организует Гагская академия международного права.

II. Обязанность пострадавшего государства, исчерпавшего собственные возможности реагирования, обращаться за помощью

28. После того как Редакционный комитет установил, что пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории (см. проект статьи 9), Специальный докладчик переходит к рассмотрению обязанностей пострадавшего государства, не обладающего достаточными возможностями для реагирования на стихийное бедствие ввиду его масштабов и продолжительности.

29. При определении надлежащего реагирования пострадавшего государства на бедствие, масштабы которого настолько велики, что оно неспособно самостоятельно справиться с его последствиями, необходимо вновь напомнить об основных принципах государственного суверенитета и невмешательства. Международный Суд указал, что взаимное уважение территориального суверенитета между независимыми государствами составляет существенно важную опору международных отношений⁵⁷. В прилагающихся к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи⁵⁸ Руководящих принципах подтверждается, что «суверени-

2011 года.

⁵⁷ Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 4 (где отмечается, что «между независимыми государствами уважение территориального суверенитета является существенно важной опорой международных отношений»).

⁵⁸ См. пункт 3 руководящих принципов, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года («гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны»). См. также Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пункт 1 статьи 3 (в котором говорится, что «внешняя

тет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций». Соответственно, для оказания международной чрезвычайной помощи необходимо согласие пострадавшего государства, как было признано Специальным докладчиком в его третьем докладе, в котором он предложил пункт 2 проекта статьи 8, впоследствии переданного на рассмотрение Редакционного комитета.

30. Специальный докладчик вновь подтверждает, что власти пострадавшего государства несут главную ответственность за оказание помощи жертвам бедствий, которые происходят на его территории. Как указано в пункте 2 проекта статьи 9, принятого Редакционным комитетом в предварительном порядке, пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой чрезвычайной помощи и содействия. Главенствующая роль пострадавшего государства обусловлена как его суверенными прерогативами, так и его ответственностью по отношению к пострадавшему населению в пределах своей территории. Последний принцип отражен в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права на его сессии, проведенной в Брюгге в 2003 году. Эта резолюция гласит:

«Пострадавшее государство обязано позаботиться о жертвах бедствия на его территории и поэтому несет главную ответственность за организацию, предоставление и распределение гуманитарной помощи. Вследствие этого оно обязано принимать необходимые меры для предупреждения хищения гуманитарной помощи и других злоупотреблений»⁵⁹.

31. Основные принципы суверенитета и невмешательства и требование о согласии государства должны сами рассматриваться в свете обязательств, принимаемых на себя государствами при осуществлении своего суверенитета⁶⁰. Эти обязательства могут иметь как горизонтальный характер — в отношении других государств в рамках международного сообщества, так и вертикальный — в отношении населения и отдельных лиц, находящихся на территории и под контролем государства. В рамках рассматриваемой сегодня темы особое внимание следует уделять обязанностям государств в соответствии с международными документами в области прав человека и обычным международным правом прав человека в целях предоставления защиты этим лицам на своей территории. Круг обязанностей пострадавшего государства перед людьми, пострадавшими при бедствии, и соотношение между этими обязанностями и основными принципами суверенитета и территориальной целостности и требованием о согла-

помощь или предложения о предоставлении помощи направляются только по просьбе или с согласия пострадавшей стороны»).

⁵⁹ Резолюция, принятая Институтом международного права 2 сентября 2003 года на сессии, состоявшейся в Брюгге, Бельгия, ст. III, пункт 1.

⁶⁰ S.S Wimbledon, PCIJ Series A, No. 1, 25 (1923) (где говорится о том, что Постоянная Палата Международного Суда «не рассматривает заключение какого-либо договора, согласно которому государство берет на себя обязательство выполнить какое-либо конкретное действие или воздержаться от его выполнения, как отказ от своего суверенитета. Нет сомнения в том, что любое соглашение, создающее такого рода обязательство, ограничивает осуществление суверенных прав государства в том смысле, что оно требует, чтобы они осуществлялись определенным образом. Но право принимать на себя международные обязательства является атрибутом суверенитета государства»).

сии государства на предоставление международной помощи, составляют основу текущего исследования.

А. Обязанность пострадавшего государства по отношению к отдельным лицам на своей территории

32. Пунктом 1 проекта статьи 9 из числа принятых в предварительном порядке проектов статей предусмотрено, что пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории. В проекте статьи подтверждается первостепенная важность обязательств, принятых государством в отношении лиц, находящихся на его территории. Как указывалось Специальным докладчиком в его предварительном докладе, в условиях бедствия особое значение приобретают несколько прав человека, 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 на недискриминацию⁶¹.

33. Например, для целей определения содержания обязанностей пострадавшего государства будет полезно проанализировать одно из таких прав. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах гласит, что в соответствии с правом на питание:

«Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии»⁶².

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает в замечании общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, что, если какое-либо государство-участник заявляет, что ограниченные ресурсы делают невозможным обеспечение доступа к продовольствию для нуждающихся в нем,

«это государство должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов в целях обеспечения в приоритетном порядке выполнения этих минимальных обязательств. ... На государстве, заявляющем о своей неспособности выполнить свое обязательство по независящим от него причинам, лежит бремя доказывания того, что дело обстоит именно так и что оно безуспешно старалось добиться международной поддержки для обеспечения наличия и доступности необходимого продовольствия»⁶³.

В замечании общего порядка поясняется, что «соответствующие шаги», которые государство должно предпринять для выполнения своих обязательств, включают обращение за международной помощью, если в силу сложившейся в этом государстве ситуации оно не способно обеспечить осуществление права на питание. Важно, что эта мера принимается в тех случаях, когда само государство утверждает, что оно неспособно выполнить свои обязательства. В за-

⁶¹ См. A/CN.4/598, пункт 26.

⁶² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, No 14531, p. 3, art. 11.

⁶³ Экономический и Социальный Совет, *Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах*, замечание общего порядка № 12, E/C.12/1999/5, пункт 17.

мечании общего порядка отражено, что обращение за международной поддержкой может быть обязательным элементом выполнения обязательств государства по отношению к индивидам, если оно считает собственные ресурсы недостаточными для удовлетворения потребностей в защите.

34. Права человека в случае бедствий конкретно упоминаются в Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка и в Конвенции о правах инвалидов. Согласно статье 23 Африканской хартии, государства принимают «все надлежащие меры», чтобы обеспечить детям, желающим получить или имеющим статус беженца, а также тем, кто является внутренне перемещенным лицом в результате событий, включающих стихийные бедствия, «надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании правами, изложенными в настоящей Хартии и других международных документах по правам человека или гуманитарных документах, участниками которых являются указанные государства». Формулировка «все надлежащие меры» созвучна указанию на «необходимые меры» в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

35. В Конвенции о правах инвалидов говорится об обязательстве государств по отношению к инвалидам в случае бедствий:

«Государства-участники принимают в соответствии со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия».

Выражение «все необходимые меры» можно рассматривать как включающее обращение за возможной помощью международного сообщества в случае, если собственные возможности пострадавшего государства превышены. Такой подход согласуется с руководящим принципом гуманности, применимым в международно-правовой системе. Международный Суд подтвердил в деле «Пролив Керкира» (существо дела), что элементарные соображения гуманности считаются общими и широко признанными принципами международного правопорядка, которые в мирных условиях «должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»⁶⁴. В принятом Редакционным комитетом в предварительном порядке проекте статьи 6 подтверждается первостепенная важность принципа гуманности при реагировании на бедствия⁶⁵.

⁶⁴ См. сноску 57 к пункту 22 выше (где отмечается: «Обязательства, которые несут албанские власти, состоят в том, что они должны были сообщить в интересах судоходства в целом о существовании минных полей в территориальных водах Албании, а также предупредить приближающиеся британские военные корабли о неминуемой опасности, которую для них представляют минные поля. В основе таких обязательств лежит не Гагская конвенция № VIII 1907 года, применяемая во время войны, а определенные общепризнанные принципы, а именно: элементарные соображения гуманности, которые в условиях мира должны соблюдаться даже строже, чем в военное время...»).

⁶⁵ Проект статьи 6 гласит: «Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на основе недискриминации с учетом нужд людей, находящихся в особо уязвимом положении».

В. Сотрудничество

36. Обязанность сотрудничать также тесно связана с обязанностями пострадавшего государства, не обладающего достаточным собственным потенциалом для того, чтобы справиться с последствиями бедствия. В принятом Комиссией в предварительном порядке проекте статьи 5 подтверждается:

«В соответствии с настоящими проектами статей государства надлежащим образом сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций и другими компетентными межправительственными организациями, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста и другими соответствующими неправительственными организациями»⁶⁶.

В проекте статьи признается, что обязанность сотрудничать несут не только третьи государства, но и пострадавшие государства в случаях, когда такое сотрудничество уместно. Этот подход также просматривается в докладе независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности, представленном Верховным комиссаром по правам человека на рассмотрение Совета по правам человека:

«Обязательства, связанные с международной помощью и сотрудничеством, дополняют основную ответственность государств за выполнение их национальных обязательств в области прав человека. Международное сотрудничество основано на посылке о том, что развивающиеся страны могут не располагать необходимыми ресурсами для всестороннего осуществления прав, закрепленных в международных конвенциях и пактах о правах человека. Общая ответственность за развитие находит выражение в национальных обязательствах государств и обязательствах налаживать международное сотрудничество, содействуя универсальному осуществлению»⁶⁷.

Кроме того, этот подход отражен в пункте 3 статьи 3 принятой Генеральной Ассамблеей Декларации о праве на развитие, где отмечается:

«Государства должны сотрудничать друг с другом в обеспечении развития и устранении препятствий на его пути. Государства должны осуществлять свои права и выполнять свои обязанности таким образом, чтобы содействовать установлению нового международного экономического порядка, основанного на суверенном равенстве, взаимозависимости, взаимной заинтересованности и сотрудничестве между всеми государствами, а также поощрять соблюдение и осуществление прав человека»⁶⁸.

37. В комментариях ряда государств выражается поддержка идеи увязать обязанность сотрудничать с обязанностями пострадавшего государства в случае, если его собственные возможности превышены. Комментируя доклад Комиссии международного права за 2008 год в ходе обсуждений в Шестом комитете, Финляндия отметила: «Если пострадавшее государство не в состоянии предос-

⁶⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10), пункт 330.*

⁶⁷ A/HRC/9/10 (15 августа 2008 года), пункт 21.

⁶⁸ Декларация о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года, приложение, статья 3, пункт 3).

тавить товары и услуги, требуемые для выживания населения, оно должно сотрудничать с другими государствами или организациями, которые готовы и могут это сделать»⁶⁹. Это мнение было также выражено в заявлении, сделанном от имени стран Северной Европы в Шестом комитете в октябре 2010 года, в котором отмечается: «Если пострадавшее государство не имеет возможности или желания обеспечивать защиту и оказание помощи людям, пострадавшим во время бедствия, ему следует обращаться за помощью к другим государствам и международным организациям в соответствии с проектом статьи 5, с тем чтобы выполнить свои обязательства»⁷⁰.

38. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что сотрудничество не должно толковаться как ограничивающее прерогативы суверенного государства в рамках международно-правового режима. В руководящих принципах, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, поясняется взаимосвязь между основными принципами суверенитета и невмешательства и надлежащими мерами, которые необходимо принять государству для выполнения его международных обязательств. В принципах подтверждается, что любая гуманитарная помощь должна предоставляться «с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны»⁷¹. В своем меморандуме Секретариат, подтвердив первостепенную важность согласия государства на любое предоставление международной помощи, тем не менее отмечает, что в руководящих принципах также подразумевается обязанность пострадавших государств осуществлять международное сотрудничество, если масштабы чрезвычайной ситуации превышают их возможности реагирования на них⁷². В пункте 5 приложения Генеральная Ассамблея отмечает:

«Масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому международное сотрудничество в связи с чрезвычайными ситуациями и укреплением возможностей реагирования на них пострадавших стран имеет огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами».

Таким образом, в положениях резолюции 46/182 обращено внимание на два четких фактора: необходимость согласия государства на любое предоставление помощи, с одной стороны, и возможная обязанность обращаться за международной помощью в случае недостаточности собственных возможностей реагирования — с другой. Первый фактор указывает на основные требования принципа территориальной целостности и горизонтальных обязательств государств в рамках международно-правового режима. Второй указывает скорее на обязанности пострадавшего государства в отношении своего населения.

39. Вышеупомянутые документы позволяют сделать вывод о том, что «внутренний» аспект суверенитета, отраженный в главной ответственности пострадавшего государства по отношению к людям на своей территории, может

⁶⁹ A/C.6/63/SR.22, пункт 53.

⁷⁰ Заявление от имени стран Северной Европы, Пяйви Каукоранта, генеральный директор правовой службы министерства иностранных дел Финляндии, Нью-Йорк, 27 октября 2010 года.

⁷¹ См. сноску 58 выше.

⁷² A/CN.4/590, пункт 57 и сноска 204.

включать обязанность запрашивать внешнюю поддержку в случае, если внутренние возможности реагирования этих государств превышены. Как отмечается в резолюции 45/100 Генеральной Ассамблеи, «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство»⁷³. Эта позиция была недавно вновь подтверждена в Руководстве Межучрежденческого постоянного комитета по защите людей в условиях стихийных бедствий, опубликованном в рамках проекта Института Брукингса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения.

«Государства несут главную обязанность и ответственность по предоставлению помощи и защиты лицам, пострадавшим от стихийных бедствий. При этом они обязаны уважать права человека пострадавших лиц и защищать их от нарушений их прав со стороны частных субъектов (например, отдельных лиц и преступных групп), равно как и от опасностей, вызванных бедствием (например, вторичных последствий стихийных бедствий)»⁷⁴.

Первостепенное значение принципа достоинства человека для этой темы подтверждено в проекте статьи 7, принятой в предварительном порядке Редакционным комитетом⁷⁵. В проекте статьи 7 закрепляется обязанность государств, компетентных межправительственных организаций и соответствующих неправительственных организаций уважать и защищать достоинство, присущее человеческой личности, при реагировании на стихийные бедствия.

С. Варианты формулирования конкретной обязанности обращаться за помощью

40. В свете вышеизложенного можно сделать вывод, что в тех случаях, когда государство исчерпало внутренние возможности реагирования, обращение за международной помощью может являться элементом выполнения пострадавшим государством своих главных обязанностей по международным документам по правам человека и международному обычному праву.

41. Секретариат в своем подготовительном исследовании по данной теме признал факт эволюции в сторону более широкого признания за пострадавшими государствами позитивной обязанности запрашивать помощь — по крайней мере тогда, когда внутренних ресурсов для борьбы с бедствием не хватает⁷⁶. Эта обязанность закреплена в не имеющих обязательной силы международных документах по вопросам оказания чрезвычайной помощи. Данный принцип отражен в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права на его сессии в Брюгге в 2003 году. Пункт 3 статьи III этой резолюции гласит:

⁷³ Резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, шестой пункт преамбулы.

⁷⁴ IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (January 2011), art. II, para. 1.

⁷⁵ A/CN.4/L.776.

⁷⁶ A/CN.4/590, пункт 57.

«В тех случаях, когда пострадавшее государство неспособно предоставить достаточную гуманитарную помощь жертвам, находящимся под ее юрисдикцией или фактическим контролем, оно обращается за помощью к компетентным международным организациям и/или третьим государствам».

42. Аналогичное положение имеется в руководстве по оказанию международной помощи при чрезвычайных ситуациях Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца:

«Если пострадавшее государство решит, что собственных возможностей и ресурсов для оказания помощи при данной чрезвычайной ситуации недостаточно, ему необходимо обратиться за помощью на международном или региональном уровне с целью удовлетворения потребностей пострадавших лиц»⁷⁷.

Третья формулировка включена в Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (Ословские принципы), в которых отмечается: «Если международная помощь необходима, пострадавшему государству следует запрашивать ее или давать согласие на ее предоставление как можно скорее после наступления бедствия, с тем чтобы обеспечить ее максимальную эффективность»⁷⁸.

43. Формулировки положений брюггской резолюции Института международного права от 2003 года и Руководства по оказанию международной помощи при чрезвычайных ситуациях Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца содержат общие признаки, которые можно увязать с вышеизложенными соображениями. Во-первых, обязанность обращаться за международной помощью возникает только в тех случаях, когда государство демонстрирует неспособность самостоятельно реагировать на бедствие. Это предварительное условие подчеркивает, что обязанность обратиться за помощью вытекает из главной обязанности пострадавшего государства предоставлять защиту лицам на его территории в соответствии с международными документами по правам человека и обычным правом. Во-вторых, обязанность оформлена как обязанность «обращаться» за помощью, а не как обязанность «запрашивать» помощь.

44. В связи с этим Специальный докладчик считает более уместным говорить об обязанности «обращаться» за помощью, нежели «запрашивать» ее. Запрос на оказание помощи предполагает, что пострадавшее государство дало согласие на ее получение после принятия этого запроса третьим государством. В меморандуме Секретариата отмечается, что обязанность государства запрашивать помощь может «сдерживать его способность отклонять предложения о предоставлении помощи»⁷⁹. Специальный докладчик в свою очередь считает,

⁷⁷ 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*, 2007 год, принцип 3(2).

⁷⁸ *Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий*, пересмотрены 1 ноября 2007 года, пункт 58.

⁷⁹ A/CN.4/590, пункт 65.

что обязанность «обращаться» за помощью подразумевает более широкий, согласованный подход к предоставлению международной помощи. Термин «обращаться» предполагает инициирование процесса, в ходе которого может быть достигнуто соглашение. Поэтому Специальный докладчик полагает, что обязанность обращаться за помощью обеспечивает защиту нуждающихся в помощи групп населения и отдельных лиц и согласуется с основным требованием о согласии государства. Соответственно, Специальный докладчик считает, что в данном случае наиболее уместно говорить об обязанности обращаться за помощью, а не об обязанности запрашивать ее.

45. Принимая во внимание вышеизложенное, можно предложить следующую формулировку проекта статьи:

Проект статьи 10

Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью

Пострадавшее государство обязано обращаться за помощью, в зависимости от обстоятельств, к третьим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям, если бедствие превышает его национальные возможности реагирования.

46. В этой формулировке используются положения резолюции Института международного права, принятой в 2003 году в Брюгге (статья III, пункт 3), Руководящих принципов Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (3(2)) и резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. Она созвучна также соответствующей сфере сотрудничества, предусмотренной в проекте статьи 5, который принят Комиссией в предварительном порядке⁸⁰. Выражение «обращаться за помощью» принято в свете приведенного выше обсуждения. Ссылка на «национальные возможности реагирования» соответствует выражениям «возможности реагирования» государства, которое используется в резолюции 46/182⁸¹, и «отечественные возможности ... справиться», которое фигурирует в правовых принципах международного реагирования на бедствия, разработанных Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца⁸².

47. Термин «помощь» отражает широкий диапазон оперативных аспектов обеспечения гуманитарной защиты. В этом понимании данный термин подчеркивает право пострадавшего государства определять масштабы и характер помощи, которая в наибольшей степени соответствует выполнению его обязанностей по международному праву прав человека и международному обычному праву. В резолюции, принятой Институтом международного права в 2003 году в Брюгге, гуманитарная помощь определяется как «все действия, мероприятия и людские и материальные ресурсы, предназначенные для предоставления товаров и услуг исключительно гуманитарного характера, необходимых для вы-

⁸⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10), пункт 330.*

⁸¹ См. пункт 5 руководящих принципов, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи (где отмечается, что «масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран»).

⁸² См. сноску 77 выше.

живания и удовлетворения насущных нужд людей, пострадавших от бедствия»⁸³.

48. В проекте статьи подчеркивается, что обязанность обращаться за помощью возникает только в том случае, когда превышены национальные возможности государства реагировать на бедствие. Как отмечалось в ходе обсуждения проекта статьи 2 во втором докладе Специального докладчика, не все бедствия считаются превосходящими возможности общества для их ликвидации⁸⁴. Проект статьи в ее нынешней формулировке будет относиться только к той категории бедствий, которая определена в проекте статьи 2.

49. Специальный докладчик считает, что именно правительство государства лучше всего сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своих национальных возможностей реагирования. Эта позиция соответствует принципу «свободы усмотрения», который принят Европейским судом по правам человека, определившим, что «национальные власти пользуются широкой свободой усмотрения согласно статье 15 [Европейской конвенции по правам человека] при определении того, угрожает ли та или иная чрезвычайная ситуация жизни их нации»⁸⁵. Признание центральной роли пострадавшего государства в определении того, превышен ли предел его национальных возможностей, соответствует также сформулированному в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи основному принципу, который гласит, что «гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны»⁸⁶.

50. Специальный докладчик считает, что эта формулировка соответствует замечаниям государств в Шестом комитете, отраженным в докладе Комиссии о работе ее шестидесятой сессии за 2008 год: «если пострадавшее государство не в состоянии выполнить своего обязательства по оказанию своевременной помощи своему страдающему народу, то на него следует возложить обязанность обращаться за внешней помощью»⁸⁷, и подтвержденным в 2010 году в ходе состоявшегося в Шестом комитете обсуждения доклада Комиссии о работе ее шестьдесят второй сессии⁸⁸.

III. Обязанность пострадавшего государства произвольно не отказывать в согласии на получение внешней помощи

51. В качестве исходного момента Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что в большинстве случаев реагирования на бедствие пострадавшее государство готово дать согласие на получение помощи и предоставить доступ, чтобы помочь жертвам, особенно в случаях, когда власти не в состоянии спра-

⁸³ Резолюция, принятая Институтом международного права 2 сентября 2003 года на его сессии, состоявшейся в Брюгге, Бельгия, статья I, пункт 1.

⁸⁴ A/CN.4/615, пункт 46.

⁸⁵ *A and Others v. the United Kingdom* [GC], App. No. 3455/05, ECHR 2009.

⁸⁶ См. сноску 58 выше.

⁸⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, пункт 243.

⁸⁸ См. пункт 22 выше.

виться с ситуацией, порожденной бедствием, и когда существует явная необходимость предоставления помощи тем, кто пострадал от этого бедствия⁸⁹. Это не означает, что такая общая практика является убедительным свидетельством введения юридического обязательства давать согласие на получение внешней помощи.

52. Согласие является проявлением воли суверена, который таким образом разрешает осуществлять на своей территории деятельность, которая в ином случае представляла бы собой нарушение принципа невмешательства. Иными словами, согласие должно играть важную роль в принятии гуманитарной помощи или отказе от нее в случае бедствия. Согласно международному праву пострадавшее государство имеет право отказаться от такого предложения. В то же время это право не является неограниченным. В своем третьем докладе Специальный докладчик подчеркнул, что суверенитет влечет за собой и обязательства⁹⁰.

53. В качестве примеров можно привести несколько случаев, когда положение людей, пострадавших от бедствия, ухудшалось из-за отказа признать, что сложившаяся ситуация представляет собой бедствие, или из-за того, что согласие на получение соответствующей помощи или на предложения помочь не было дано или было дано по прошествии длительного времени. Все эти факторы, независимо от того, чем они были вызваны, привели к ухудшению и без того уязвимой ситуации. В этой связи Генеральная Ассамблея достаточно четко дала понять в своих резолюциях 43/131⁹¹ и 45/100⁹², что

«оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство».

54. Помощь людям, пострадавшим от бедствия, необходима, особенно в случаях, если неспособность или нежелание пострадавшего государства соответствующим и эффективным образом отреагировать на бедствие ставит под угрозу или даже нарушает права и достоинство пострадавших. В силу того, что международное право не оставляет без внимания согласия на получение помощи, более того, одобряет его, можно утверждать, что ограничение его использования также заложено в международном праве. В этой связи на пленарном заседании Комиссии предлагалось

«рассмотреть вопрос о признании правовых последствий обязанности пострадавшего государства путем включения слов о том, что его согласие “не должно безосновательно отменяться”, не нарушая при этом его суверенного права решать, необходима ли в данном случае внешняя помощь»⁹³.

55. Государства, взаимодействующие в процессе реагирования на бедствия, обязаны добросовестно сотрудничать друг с другом в удовлетворении нужд

⁸⁹ В качестве недавних примеров можно упомянуть реагирование на землетрясения, которые вызвали разрушения в Новой Зеландии и Японии соответственно в феврале и марте 2011 года. См. www.reliefweb.int (по состоянию на 20 марта 2011 года).

⁹⁰ A/CN.4/629, пункт 75.

⁹¹ От 8 декабря 1988 года, восьмой пункт преамбулы.

⁹² От 14 декабря 1990 года, шестой пункт преамбулы.

⁹³ A/65/10, пункт 323.

людей, пострадавших от бедствия. Важное значение обязанности сотрудничать было признано Комиссией, когда она приняла в предварительном порядке проект статьи 5⁹⁴. В своем втором докладе Специальный докладчик достаточно подробно описал эту обязанность⁹⁵. Обязанность сотрудничать формирует правовые рамки, в которых проявляется согласие пострадавшего государства, и подкрепляет аргумент о том, что, хотя согласие является неотъемлемой частью международного правового порядка, в отношении его, тем не менее, могут устанавливаться ограничения. В контексте гуманитарной помощи Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах заявил, например, что:

«можно утверждать, что эта обязанность сотрудничать выступает в качестве определяющей основы двух резолюций Генеральной Ассамблеи, в которых подтверждается главная обязанность государств оказывать помощь жертвам стихийных бедствий и аналогичных чрезвычайных ситуаций, которые происходят на их территории. Из этой обязанности вытекает обязанность государств получать международную помощь, когда она предлагается и необходима»⁹⁶.

56. Из этого утверждения Представителя Генерального секретаря следует, что суверенитет государства должен осуществляться таким образом, чтобы в максимальной степени содействовать защите и помощи людей, которые в этом нуждаются⁹⁷. В этой связи следует напомнить, что Комиссия уже признала, что пострадавшее государство, *в силу своего суверенитета*, обязано обеспечивать защиту людей и оказание им гуманитарной помощи на своей территории⁹⁸.

57. Обязанность пострадавшего государства обеспечивать такую защиту и помощь в случае бедствия призвана сохранять жизнь и достоинство жертв бедствия и гарантировать нуждающимся доступ к гуманитарной помощи. Таким образом, эта обязанность подтверждает первостепенный долг государства обеспечивать реализацию права на жизнь людей, находящихся под его юрисдикцией, вытекающий из международного права. Хотя право на жизнь однозначно признается во всех крупных правозащитных договорах и широко используется универсальными и региональными правозащитными институтами, в то же время его статус в международном праве носит довольно общий характер⁹⁹.

58. Ограничения права отказаться от гуманитарной помощи присутствуют в различных правовых режимах, направленных на защиту людей, в частности в международном праве прав человека, праве, касающемся внутренне перемещенных лиц, и международном гуманитарном праве. С учетом этого в работе,

⁹⁴ Там же, пункты 298, 299 и 331.

⁹⁵ A/CN.4/615, пункты 50–70.

⁹⁶ E/CN.4/1996/52/Add.2 (5 December 1996), para. 362 (сноски опущены).

⁹⁷ По мнению Э. Лаутерпахта, «посредством соответствующего ограничения внутреннего суверенитета государств и международного надзора за ним следует придать силу тому принципу, что защита человеческой личности и его основных прав является конечной целью любого права, как национального, так и международного». E. Lauterpacht (ed.), *International Law: Collected Papers of H. Lauterpacht* (1975), vol. II, part 1, p. 47.

⁹⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, сноска 1295, проект статьи 9.

⁹⁹ B.G. Ramcharan, "The Concept and Dimension of the Right to Life", in B.G. Ramcharan (ed.), *The Right to Life in International Law* (1985), p. 3.

которую в настоящее время проводит Комиссия по вопросу о защите людей в случае бедствий, можно использовать главные принципы, на которых основываются эти режимы, как уже указывал на это Специальный докладчик в своем предварительном докладе¹⁰⁰.

59. В международном праве прав человека воплощен в какой-то мере баланс интересов государств как таковых и государства и людей, находящихся на его территории и под его юрисдикцией. Государство несет обязательства не только перед другими государствами-участниками той или иной конвенции, но, можно сказать, что и перед этими людьми. В целях обеспечения выполнения этих обязательств в различных правозащитных договорах может также присутствовать прямая или косвенная ссылка на внешний фактор. Комитет по правам человека истолковал право на жизнь, закрепленное в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, как содержащее обязательство государств принимать позитивные меры для обеспечения реализации этого права¹⁰¹. Иными словами, отказ от предложения о помощи может, в определенных обстоятельствах, представлять собой нарушение права на жизнь. Кроме того, в связи с правами, которые закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах¹⁰², следует также упомянуть общее обязательство, изложенное в пункте 1 статьи 2 этого документа. Это положение гласит:

«Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав

¹⁰⁰ См. A/CN.4/598.

¹⁰¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 6, пункт 5: «Выражение «неотъемлемое право на жизнь» не может быть надлежащим образом истолковано в ограничительном смысле, и защита этого права требует от государств принятия позитивных мер». Другие правозащитные институты, в частности Межамериканский суд по правам человека и Европейский суд по правам человека, дали такое же толкование права на жизнь. Следует иметь в виду, что Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 43/131 и 45/100 косвенно указала на наличие связи между отсутствием доступа к гуманитарной помощи и правовыми нормами, касающимися прав человека (см. соответственно сноски 91 и 92 выше и сопровождающий текст).

¹⁰² Соответствующие права в этом плане включают права на питание, на свободу от голода, жилище и одежду (статья 11), права на физическое и психическое здоровье (статья 12), права на воду и гигиену (статья 12) и право на недискриминацию (статья 2(2)). В связи с защитой внутренне перемещенных лиц Представитель Генерального секретаря совершенно справедливо отметил: «Таким образом, можно утверждать, что государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязаны, как минимум, воздерживаться от необоснованных отказов от предложений о международной помощи в случаях неминуемых гуманитарных проблем, серьезно сказывающихся на потребностях внутренне перемещенных лиц в средствах к существованию, и, пожалуй, обязаны принимать разумные предложения ... Отказ принять предложение о международной сотрудничестве и помощи, когда это необходимо для реализации прав на средства к существованию, признаваемых по договору, можно рассматривать как, по меньшей мере, «сознательную регрессивную меру», а по большей мере — как нарушение договорных обязательств» (E/CN.4/1996/52/Add.2, para. 365 (сноски опущены)).

всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

60. Из этого текста следует, что государства — в целях реализации прав человека, воплощенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, — должны сотрудничать на международном уровне. Государство — участник Пакта обязано сотрудничать, если оно не в состоянии само в достаточной мере справиться с последствиями бедствия. Поэтому обязанность сотрудничать не только закладывает основу для введения требования давать согласие, о котором сейчас идет речь, но и дополнительно указывает на то, что право международных договоров предполагает обязанность не отказываться произвольно в таком согласии.

61. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹⁰³, которые получили одобрение Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека и Генеральной Ассамблеи в единогласно принятых резолюциях, Генеральный секретарь назвал «базовой международной нормой для защиты» внутренне перемещенных лиц¹⁰⁴. Пункт 2 руководящего принципа 25 в целом гласит:

«[Предложения о гуманитарной помощи] не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь»¹⁰⁵.

62. В этом тексте устанавливается не только требование о получении согласия до предоставления помощи, но и условие, что предложение о такой помощи «не может произвольно отклоняться». Это условие особенно актуально в ситуациях, когда пострадавшее государство либо «не способно», либо «не желает» оказать помощь, которая требуется в конкретной ситуации¹⁰⁶. Таким образом, в этом контексте признается суверенное право давать согласие, но с оговоркой, что в определенных обстоятельствах предложение о помощи «не может произвольно отклоняться».

63. В международном гуманитарном праве имеются различные положения, содержащие обязательства стороны международного вооруженного конфликта и вооруженного конфликта немеждународного характера, а также обязательства оккупирующей державы. Статья 59 четвертой Женевской конвенции в качестве позитивного обязательства устанавливает, что:

«Если снабжение всего населения оккупированной территории или части его недостаточно, оккупирующая держава *должна согласиться* на мероприятия по оказанию помощи данному населению и *должна способствовать* осуществлению этих мероприятий всеми имеющимися в ее распоряжении способами»¹⁰⁷.

¹⁰³ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁰⁴ A/59/2005, пункт 210.

¹⁰⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2, принцип 25, пункт 2.

¹⁰⁶ Вопрос о том, что государство «не способно или не желает», рассматривается ниже (пункты 70 и 71).

¹⁰⁷ Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны (12 августа 1949 года), статья 59 (выделено Специальным докладчиком).

Потребности населения в данном случае порождают обязательство согласиться на мероприятия по оказанию помощи и способствовать этим мероприятиям в интересах населения оккупированной территории.

64. В случае неоккупированной территории, находящейся под контролем стороны, участвующей в конфликте, пункт 1 статьи 70 первого Дополнительного протокола к Женевским конвенциям предусматривает следующее:

«Если гражданское население любой территории, находящейся под контролем стороны, участвующей в конфликте, кроме оккупированной территории, недостаточно обеспечивается запасами, упомянутыми в статье 69, то проводятся операции по оказанию помощи, которые носят гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия *по соглашению* между сторонами, заинтересованными в таких операциях по оказанию помощи»¹⁰⁸.

В этом случае в отношении обязательства согласиться на международную помощь учитываются не только потребности населения, но и характер операций по оказанию помощи. Эта норма предусматривает, что, прежде чем осуществлять операции гуманитарного характера в интересах гражданского населения, необходимо прийти к соответствующему соглашению.

65. Более конкретное требование получения согласия содержится в статье 18 второго Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, которая гласит:

«Если гражданское население испытывает чрезмерные лишения из-за недостаточного обеспечения запасами, существенно важными для его выживания, такими как продовольствие и медицинские материалы, то *с согласия* заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны проводятся операции по оказанию помощи гражданскому населению, которые носят исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия»¹⁰⁹.

Это положение, касающееся ситуаций, происходящих в пределах границ государства, что зачастую также характерно для бедствий, подтверждает ту норму, что гуманитарной помощи должно предшествовать получение согласия государства, на территории которого будет предоставляться эта помощь. В случае бедствий таким государствам является пострадавшее государство.

66. Однако возникает вопрос, насколько государства свободны в том, чтобы давать или не давать свое согласие в условиях вооруженного конфликта. В проектах дополнительных протоколов 1972 и 1973 годов содержится обязательство соглашаться на предоставление помощи, если эта помощь отвечает определенным требованиям, в частности, если она носит беспристрастный и гуманитарный характер¹¹⁰. Чтобы защитить суверенитет государства, прини-

¹⁰⁸ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 8 июня 1977 года, статья 70(I) (выделено Специальным докладчиком).

¹⁰⁹ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 8 июня 1977 года, статья 18 (выделено Специальным докладчиком).

¹¹⁰ ICRC, *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of August 12, 1949* (1973), pp. 78 and 79.

мающего помощь, было добавлено требование о получении его согласия, но при этом четко говорилось, что это условие:

«не предполагает, что соответствующие стороны обладают абсолютной и неограниченной свободой отказывать в даче своего согласия на операции по оказанию помощи. Сторона может отказать в согласии только при наличии веских оснований, а не произвольных или надуманных мотивов»¹¹¹.

Таким образом, считается, что нельзя произвольно отказать в согласии, поскольку это лишило бы данное положение всякого смысла¹¹².

67. Институт международного права дважды занимался вопросом согласия в контексте гуманитарной помощи. В переводе с французского языка подлинный текст пункта 2 статьи 5 его резолюции 1989 по вопросу о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств звучит следующим образом:

«Государства, на территории которых существуют такие ситуации бедствия [когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность], *не могут произвольно* отклонять такие предложения о гуманитарной помощи»¹¹³.

68. В 2003 году Институт вновь вернулся к этой теме. Резолюцию, принятую им по вопросу об отказе давать согласие, уместно напомнить по целому ряду причин. Соответствующий текст под заголовком «Обязанность пострадавших государств не отклонять произвольно предложение *bona fide* о гуманитарной помощи» гласит:

«Пострадавшие государства обязаны не отклонять произвольно и необоснованно предложение *bona fide*, преследующее исключительную цель предоставить гуманитарную помощь, и не отказывать в доступе к жертвам. В частности, они не могут отклонить предложение или отказать в доступе, если это может поставить под угрозу основные права человека жертв или будет равнозначно нарушению запрета на использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны».

¹¹¹ ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987), para. 2805.

¹¹² M. Bothe, "Relief Actions", in R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law* (2000), p. 171.

¹¹³ Институт международного права, сессия, состоявшаяся в Сантьяго-де-Компостела, «Защита прав человека и принцип невмешательства во внутренние дела государств» (13 декабря 1989 года), статья 5, пункт 2 [выделено Специальным докладчиком]. Во французском тексте формулировка носит явно императивный характер, тогда как в переводе с английского языка эта формулировка звучит следующим образом: «Государства, на территории которых существует такая чрезвычайная ситуация, *не должны* произвольно отвергать такие предложения о гуманитарной помощи». Специальный докладчик позволил себе свободу пояснить выражение "telles situations de détresse" («такие ситуации бедствия»), заимствовав слова из пункта 1 статьи 5 этой резолюции.

Интересно, что члены Института сочли необходимым к слову «произвольно» добавить слово «необоснованно». Это может означать, что, по их мнению, использование одного слова «произвольно» недостаточно ясно указывает на необходимость изложения причин в обоснование решения отклонить предложение *bona fide*.

69. Следует также упомянуть последнюю частную инициативу профессора Дитриха Шиндлера, который в 1995 году составил список норм, содержащихся в ряде имеющих обязательную юридическую силу и факультативных документов, некоторые из которых посвящены рассматриваемому вопросу. Норма 6, фигурирующая в его списке, гласит:

«Государства обязаны принимать гуманитарную помощь, предоставляемую государствами, межправительственными или неправительственными организациями в соответствии с международным правом. Они не могут произвольно отказать в даче своего согласия»¹¹⁴.

70. Приведенный выше анализ имеет непосредственное отношение к пострадавшему государству, которое не располагает необходимыми ресурсами или не желает задействовать эти ресурсы для предоставления защиты и помощи нуждающимся людям на своей территории. Иными словами, когда государство не способно или не желает предоставить защиту и помощь людям на своей территории, пострадавшим от бедствия, могут быть основания для принятия положения, ограничивающего в разумных пределах общее правило о получении согласия. Так, Специальный докладчик приходит к мнению о том, что для эффективного исполнения государством своей обязанности обеспечивать защиту и помощь нельзя использовать согласие в качестве основополагающего права государства, если это приводит к отсутствию или ограничению защиты и помощи, когда соответствующая внешняя помощь необходима и может быть предоставлена.

71. Ситуацию, когда поведение государства является отражением его неспособности или нежелания оказать помощь, следует определять в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств и этот вопрос не поддается исчерпывающему регулированию. Объективный элемент неспособности может присутствовать в том случае, если пострадавшее государство явно не располагает необходимыми товарами или услугами. Можно считать, что государство не желает оказать помощь, когда оно располагает необходимыми ресурсами и возможностями для оказания надлежащей помощи, но дало понять, что оно не желает использовать эти ресурсы или возможности.

72. Вопрос о том, является ли решение не принимать помощь произвольным, зависит от обстоятельств дела, и с этим нужно разбираться в каждом конкретном случае. Практика в этом плане не дает конкретного ответа и поэтому не очень-то помогает выделить некую общую норму. Возможно, приведенные выше примеры уже позволяют получить некоторое представление о том, что можно считать произвольным с точки зрения принятия гуманитарной помощи или отказа от нее.

¹¹⁴ UNESCO, SHS-95/CONF.805/6, para. 6.

73. Как уже отмечалось, отсутствие явной необходимости в предоставлении помощи может послужить причиной отказа, который в этом случае не считается произвольным¹¹⁵. Несоблюдение определенных критериев может быть еще одной причиной отказа от гуманитарной помощи, который также не считается произвольным. В проекте статьи 6, принятом в предварительном порядке Редакционным комитетом, признается, что гуманитарная помощь должна соответствовать определенным гуманитарным принципам. Принцип гуманности призван обеспечить, чтобы помощь служила интересам прав и потребностей пострадавших¹¹⁶. Принципы «нейтралитета» и «беспристрастности» предполагают, что оказываемая помощь не имеет под собой никакого политического подтекста. Кроме того, эти гуманитарные принципы означают также, что помощь предлагается без требования чего-либо взамен. Поэтому соблюдение этих принципов является гарантией того, что меры по оказанию помощи «направлены исключительно на ликвидацию последствий бедствия»¹¹⁷. Таким образом, принятый в предварительном порядке проект статьи 6 обеспечивает, что гуманитарная помощь, которая предлагается пострадавшему государству, соответствует определенным критериям, что, в принципе, является достаточным основанием для ее принятия. Поэтому, если предлагаемая помощь действительно соответствует этим критериям, то пострадавшее государство должно иметь очень веские и действительные основания, чтобы отказаться от такого предложения. Если оно не дает своего согласия при отсутствии таких оснований, то можно считать, что государство сделало это «произвольно».

74. Кроме того, решение отклонить предложение о гуманитарной помощи возлагает на пострадавшее государство обязанность, по крайней мере, изложить государству, предложившему помощь, законные основания, объясняющие такое решение. Этот вывод представляется очевидным в контексте международного гуманитарного права, по которому, согласно комментарию к статье 70 Дополнительного протокола I, в согласии может быть отказано «только при наличии веских оснований, а не произвольных или надуманных мотивов»¹¹⁸. После этого заявления в комментарии приводится следующее пояснение:

«Если жизнь людей находится под угрозой и гуманитарная организация, отвечающая необходимым условиям беспристрастности и недискриминации, может улучшить эту ситуацию, необходимо принять меры для оказания помощи ... Органы власти ... не могут отвергнуть такую помощь, без каких-либо веских оснований»¹¹⁹.

¹¹⁵ См. мнение Специального представителя Генерального секретаря, сноска 13 выше. Д. Шиндлер использует понятие «срочная необходимость в помощи» (“un besoin urgent d’aide”), см. D. Schindler, *Yearbook, Institute of International Law*, vol. 70–I (2002–2003), p. 413. Хардкасл и Чуа считают, что необходимость поддержания жизни и достоинства в случае стихийных бедствий является достаточным основанием для выполнения обязанности принять гуманитарную помощь. R.J. Hardcastle and A.T.L. Chua, “Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters”, *International Review of the Red Cross*, No. 325, p. 589.

¹¹⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, пункт 310.

¹¹⁷ Там же, пункт 311.

¹¹⁸ ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987) paras. 2795 and 2805.

¹¹⁹ *Ibid.*, para. 4885.

Согласно этому положению выражение «не отказывать произвольно в своем согласии» означает, что государство должно привести веские и действительные основания для отказа в согласии, когда население нуждается в помощи. Таким образом, чтобы отказ пострадавшего государства дать согласие не считался произвольным, оно должно также указать причины своего решения воздержаться от согласия. Большая прозрачность способствует эффективности системы защиты и помощи в случае бедствий.

75. Кроме того, нельзя необоснованно затягивать с принятием решения в отношении предложения о гуманитарной помощи. Огромное значение имеет оперативность оказания такой помощи. Все соответствующие стороны заинтересованы как можно скорее узнать, какое решение приняло пострадавшее государство в отношении внешней помощи и предложения о ее предоставлении. С учетом этого Генеральная Ассамблея включила в свои резолюции 43/131¹²⁰ и 45/100¹²¹ следующие пункты:

«будучи обеспокоена трудностями, с которыми могут сталкиваться жертвы стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций в получении гуманитарной помощи,

будучи убеждена в том, что при оказании гуманитарной помощи, в частности в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания, для чего необходим доступ к жертвам, оперативность позволяет избежать трагического увеличения числа этих жертв».

В пункте (е) статьи 3 Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны от 2000 года¹²² в числе принципов, которые государства-участники обязуются соблюдать при оказании помощи в случае бедствия, фигурирует следующий принцип:

«е) Рассмотрение предложений и просьб о помощи и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы».

В случае любой задержки необходимо привести соответствующее объяснение ее причин. В контексте международных вооруженных конфликтов в комментарии Международного комитета Красного Креста к статье 70 Дополнительного протокола I говорится, что «в конкретном выражении задержка может быть действительно оправданной только в том случае, если доступ на территорию, где находится население, для которого предназначается помощь, невозможен по причинам безопасности»¹²³. Соображения национальной безопасности также могут быть действительным основанием для задержки в вынесении решения о принятии или отклонении предложения о предоставлении помощи в случае бедствия. Таким образом, пострадавшее государство должно без каких-либо задержек и исходя из веских оснований вынести решение об отклонении или принятии гуманитарной помощи.

76. В заключение следует отметить, что норма, касающаяся согласия на гуманитарную помощь, должна соответствовать цели работы Комиссии по данной

¹²⁰ От 8 декабря 1988 года, девятый и десятый пункты преамбулы.

¹²¹ От 14 декабря 1990 года, восьмой и девятый пункты преамбулы.

¹²² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131, p. 213.

¹²³ См. сноску 118 выше, *ibid.*, para. 2846.

теме, которая определена в проекте статьи 2, принятом Комиссией в предварительном порядке¹²⁴. Для подкрепления этой цели с точки зрения как адекватности, так и эффективности реагирования, в согласии на гуманитарную помощь не может быть отказано произвольно, если эта помощь необходима и уместна для удовлетворения жизненно важных потребностей соответствующих лиц с полным уважением их прав. Таким образом, центральное место в обосновании ограничения права на согласие занимает ситуация нуждающихся лиц во всех режимах защиты, в том числе в формулировке, принятой Генеральной Ассамблеей. Кроме того, повышение ясности и открытости в интересах улучшения системы реагирования, включая установление требования в отношении того, чтобы пострадавшее государство объясняло свое поведение, особенно в случае отказа от гуманитарной помощи, может также способствовать оперативным аспектам оказания помощи.

77. С учетом вышесказанного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи¹²⁵:

Проект статьи 11

Обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии

1. В согласии на внешнюю помощь не должно быть отказано произвольно, если пострадавшее государство не способно или не желает предоставить требуемую помощь.

2. Когда помощь предлагается в соответствии с пунктом 1 проекта статьи 12 настоящих проектов статей, пострадавшее государство безотлагательно уведомляет все соответствующие стороны о своем решении в отношении такого предложения.

IV. Право предлагать помощь в международном сообществе

78. В ходе обсуждения трех предыдущих докладов Специального докладчика и благодаря принятию в результате этого Комиссией девяти проектов статей в предварительном порядке были выработаны ценные рекомендации в отношении международной правовой базы для защиты лиц в случае бедствий. Солидарность является основой, на которой зиждутся принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации, выступающие в качестве юридических рамок, которые определяют нынешний проект (проект статьи 6). Защита личности, в свою очередь, остается его конечной целью и смыслом, что находит свое отражение в том внимании, которое Комиссия уделяет достоинству, присущему человеческой личности (проект статьи 7), и защите прав человека (проект статьи 8).

¹²⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (10 A/65/10), пункт 330.*

¹²⁵ Настоящий проект статьи подготовлен непосредственно с учетом текста о согласии, предложенного Специальным докладчиком в его третьем докладе (A/CN.4/629, пункт 96) в качестве пункта 2 проекта статьи 8, который был передан Редакционному комитету и в настоящее время находится на его рассмотрении.

79. В свою очередь, Комиссия рассмотрела и роль пострадавшего государства. Ее определение также основывается на человеческом достоинстве и правах человека, поскольку пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей, находящихся на его территории. Оно также несет главную ответственность за руководство, контроль и координацию усилий по оказанию поддержки и помощи и надзор за ними в пределах своей территории (проект статьи 9).

80. В этом понимании защита людей в случае бедствий является задачей всего международного сообщества, центральное место в которой занимают главная ответственность пострадавшего государства и его суверенитет. Это краеугольный камень правовой структуры, сформированной из принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации, подкрепленных солидарностью.

81. Непострадавшие государства как члены международного сообщества заинтересованы в защите людей в случае бедствий, произошедших не на их территории. Эту заинтересованность необходимо понимать в контексте главной ответственности пострадавшего государства за защиту людей на своей территории, поскольку это также является выражением принципа гуманности, подкрепленного солидарностью. Кроме того, признание наличия такой заинтересованности имеет важное значение для сохранения достоинства человека в случае бедствий и для защиты прав человека.

82. Пожалуй, наиболее наглядным примером заинтересованности непострадавших государств в защите людей за пределами их территории является наличие угрозы для здоровья населения. В таких случаях в соответствии с Международными медико-санитарными правилами 2005 года¹²⁶ на все государства — члены Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) возлагается обязанность сообщать о событиях за пределами их территории, которые представляют опасность для здоровья человека и для ликвидации которых не принимаются соответствующие меры. Пункт 2 статьи 9 этих правил гласит:

«Государства-участники в течение 24 часов информируют ВОЗ — в той мере, насколько это практически осуществимо, — о получении данных о риске для здоровья населения за пределами их территории, который может вызвать международное распространение болезней и который появился в результате экспортированных или импортированных:

- a) случаев заболевания людей;
- b) переносчиков инфекции или контаминации; или
- c) товаров, которые контаминированы».

83. На этот двойной характер бедствия как явления, влекущего за собой главную ответственность пострадавшего государства или государств, с одной стороны, и как глобального события, представляющего интерес для всего международного сообщества, с другой стороны, уже указывали раньше 186 государств, которые приняли Хиогскую рамочную программу действий

¹²⁶ Резолюция WHA58.3 ВОЗ.

2005 года¹²⁷, в которой подтверждаются принципы Иокогамской стратегии 1994 года и пункт 13(b) который гласит:

«Принимая во внимание важность международного сотрудничества и партнерства, каждое государство несет главную ответственность за свое собственное устойчивое развитие и за принятие эффективных мер в целях уменьшения риска бедствий, в том числе за защиту людей на своей территории, инфраструктуры и других национальных богатств от воздействия бедствий. В то же время в контексте усиления глобальной взаимозависимости существует необходимость в последовательном международном сотрудничестве и создании благоприятных международных условий в целях облегчения и поощрения процесса наращивания знаний, укрепления потенциала и стимулов, необходимых для уменьшения риска бедствий на всех уровнях».

84. Соответствующий элемент взаимодополняемости между главной ответственностью пострадавшего государства и заинтересованностью не пострадавших государств в обеспечении защиты людей в случае бедствий можно усмотреть в праве не пострадавших государств предлагать свою помощь в случае бедствий. Предложение оказать помощь в международном сообществе является практическим проявлением солидарности, выступающей в качестве исходной посылки настоящего проекта с начальных этапов его разработки. В этом качестве ее можно рассматривать как логическое следствие признания того факта, что защита людей в случае бедствий является имманентно глобальным делом, требующим от пострадавшего суверенного государства напряжения усилий, но подтверждающим важность его роли в качестве стороны, несущей главную ответственность за защиту своего населения.

85. Такой целостный подход к конфликтам давно является составной частью эволюции международного права, особенно в контексте международного гуманитарного права. Еще в 1907 году в Конвенции о мирном разрешении международных столкновений (I Гагская конвенция)¹²⁸ было закреплено право третьих сторон предлагать свою помощь в случае международных споров, при одновременном признании права государств в споре отвергать то или иное средство примирения, которое может быть предложено. Так, статья 3 этой Конвенции гласит:

«Независимо от этого обращения, договаривающиеся державы признают полезным и желательным, чтобы одна или несколько держав, непричастных столкновению, по собственному почину предлагали находящимся в споре государствам, насколько позволяют обстоятельства, свои добрые услуги или посредничество.

Право предлагать добрые услуги или посредничество принадлежит непричастным столкновению державам даже во время военных действий.

Применение этого права отнюдь не может быть почитаемо тою или другою из спорящих сторон за действие недружелюбное».

¹²⁷ Международная стратегия уменьшения опасности бедствий. *Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин*, Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий (18–22 января 2005 года).

¹²⁸ Заключена в Гааге 18 октября 1907 года.

86. Кроме того, тот же принцип, предусматривающий право третьих сторон предлагать помощь, присутствует в подпункте 2 общей статьи 3 Женевской конвенции 1949 года¹²⁹:

«В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять, как минимум, следующие положения:

...

2) Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь. Беспристрастная гуманитарная организация, такая, как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте».

87. В статье 18 Протокола II к Женевским конвенциям 1949 года также признается право третьих сторон предлагать помощь в случае конфликта:

«1. Общества помощи, находящиеся на территории Высокой Договаривающейся Стороны, такие как организации Красного Креста (Красного Полумесяца, Красного Льва и Солнца), могут предлагать услуги с целью выполнения своих традиционных функций в отношении жертв вооруженного конфликта. Гражданское население может, даже по своей собственной инициативе, предлагать подбирать раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, и ухаживать за ними.

2. Если гражданское население испытывает чрезмерные лишения из-за недостаточного обеспечения запасами, существенно важными для его выживания, такими, как продовольствие и медицинские материалы, то с согласия заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны проводятся операции по оказанию помощи гражданскому населению, которые носят исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия».

А. Предложения о помощи со стороны не пострадавших государств

88. Целостный подход присутствует и в принятых относительно недавно международных правовых документах, не имеющих отношения к нормам, применимым в условиях вооруженного конфликта. Так, имеющее непосредственное отношение к настоящему проекту право государства предлагать помощь в контексте реагирования на бедствия признается в целом ряде международных договоров. В пункте 4 статьи 2 Конвенции о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года¹³⁰ содержится следующая формулировка, предусматривающая создание открытой системы предложения помощи в случае ядерных аварий:

¹²⁹ См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 года. Организация Объединенных Наций, *Сборник международных договоров*, том I, часть вторая, стр. 826.

¹³⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643, p. 133.

«Государства-участники в пределах своих возможностей определяют экспертов, оборудование и материалы, которые они могли бы выделить для предоставления другим государствам-участникам в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, а также условия, особенно финансовые, на которых такая помощь могла бы быть предоставлена».

89. Это право фигурирует также в пункте (b) статьи I Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 года¹³¹, который гласит, что «... принятие государством-участником предложения о помощи со стороны другого государства-участника следует рассматривать как просьбу об оказании такой помощи». В статье II этой же Конвенции получают развитие нормы, применимые к возможности оказать помощь на основе ранее сделанного не пострадавшим государством предложения, после чего следует добровольное принятие предложения пострадавшим государством. Эта система излагается в Конвенции в следующих выражениях:

«а. Просьбы, предложения и сообщения о принятии помощи от одного государства-участника другому передаются по дипломатическим каналам или через Национальный координационный орган, в зависимости от того, как складываются обстоятельства.

b. При возникновении бедствия государство, оказывающее помощь, консультируется с государством, которому оказывается помощь, с целью получить у последнего информацию о той помощи, в которой в наибольшей степени нуждается население, пострадавшее от бедствия.

с. Для содействия поступлению помощи государство-участник, которое принимает эту помощь, оперативно уведомляет свои компетентные национальные органы и/или свой Национальный координационный орган о создании необходимых условий для государства, оказывающего помощь, в соответствии с настоящей Конвенцией».

90. Аналогичное решение используется в Конвенции Тампере 1998 года о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи¹³², также содержащей положение, в котором признается право предлагать помощь. Пункты 5 и 6 статьи 4 этой Конвенции гласят:

«5. Никакая телекоммуникационная помощь не предоставляется на основании Конвенции без согласия запрашивающего государства-участника. Запрашивающее государство-участник сохраняет за собой право отклонить всю или часть любой телекоммуникационной помощи, предлагаемой на основании настоящей Конвенции, в соответствии с действующим внутригосударственным законодательством и политикой запрашивающего государства-участника.

6. Государства-участники признают право запрашивающих государств-участников просить о предоставлении телекоммуникационной помощи непосредственно у негосударственных образований и неправительственных организаций, а также права негосударственных образований и неправительственных организаций, с соблюдением законов, которые рас-

¹³¹ OAS Registration No. A — 54.

¹³² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906, p. 5.

пространяются на них, предоставлять телекоммуникационную помощь запрашивающим государствам-участникам на основании настоящей статьи».

91. Этот подход подтверждается в статье 3 Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны 2000 года¹³³:

«Государства-участники обязуются соблюдать следующие принципы в ходе действий по оказанию помощи, если государству угрожает бедствие или когда оно уже пострадало:

а) Может предоставляться только та помощь, которая была запрошена принимающим государством или которая была предложена помогающим государством и одобрена принимающим государством.

б) Все предложения по оказанию помощи должны уважать суверенитет, независимость и территориальную целостность принимающего государства, а также принцип невмешательства во внутренние дела этого государства, не нарушая при этом его традиций и обычаев. Предложение по оказанию помощи не должно рассматриваться как вмешательство во внутренние дела принимающего государства.

в) Помощь должна предоставляться без какой-либо дискриминации, в частности по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, благосостояния, места рождения или любых иных критериев.

г) Помощь должна предоставляться в духе гуманности, солидарности и беспристрастности.

е) Рассмотрение предложений и просьб о помощи и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы».

92. В принятом относительно недавно Соглашении АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года¹³⁴ устанавливается следующий руководящий принцип (статья 3, пункт 1):

«При осуществлении настоящего Соглашения необходимо уважать суверенитет, территориальную целостность и национальное единство участников в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Договором о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии. В этой связи каждый пострадавший участник несет главную ответственность за реагирование на бедствия, происходящие на его территории, и внешняя помощь или предложение о помощи должны поступать только по просьбе или с согласия пострадавшего участника».

93. Право предлагать помощь признается также в целом ряде других международных документов. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам Организации Объединенных Наций выдвигает концепцию индивидуальной ответственности государств за оказание содействия во время чрезвычайной ситуации и их заинтересованности в этом своем замечании

¹³³ См. сноску 122 выше.

¹³⁴ ASEAN Documents series 2005, p. 157.

общего порядка № 14 (2000)¹³⁵ о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), пункт 40 которого гласит:

«В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Всемирной ассамблеи здравоохранения государства-участники несут коллективную и индивидуальную ответственность за налаживание сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам. Каждое государство должно прилагать максимум усилий для решения этой задачи. При оказании международной помощи, распределении и рациональном использовании ресурсов, таких, как безопасная питьевая вода, продовольствие и медикаменты, и оказании финансовой помощи следует уделять первоочередное внимание наиболее уязвимым и социально отчужденным группам населения. Кроме того, учитывая тот факт, что некоторые заболевания могут легко распространяться за пределы государств, международное сообщество несет коллективную ответственность за решение этой проблемы. В этой связи экономически развитые государства-участники несут особую ответственность и имеют особую заинтересованность в оказании помощи более бедным развивающимся государствам».

94. Кроме того, многие специализированные организации, занимающиеся развитием международного права, также упоминают право предлагать помощь в случае бедствий. Так, Институт международного права в статье 5 его резолюции 1989 года, озаглавленной «Защита прав человека и принцип невмешательства во внутренние дела государств»¹³⁶, заявил:

«Предложение со стороны какого-либо государства, группы государств, какой-либо международной организации или беспристрастного гуманитарного органа, например Международного комитета Красного Креста, обеспечить поставки продовольствия или медикаментов другому государству, на территории которого существует серьезная угроза жизни или здоровью населения, не может рассматриваться в качестве незаконного вмешательства во внутренние дела этого государства. Вместе с тем, такие предложения об оказании помощи — в частности, в силу используемых средств для их осуществления — не должны принимать форму, предполагающую угрозу вооруженной интервенции или применение каких-либо других мер устрашения; помощь должна предоставляться и распределяться без какой бы то ни было дискриминации.

Государства, на территории которых возникают такие чрезвычайные ситуации, не должны произвольно отвергать такие предложения о предоставлении гуманитарной помощи».

95. Развивая этот принцип, Институт международного права относительно недавно упомянул особое право предлагать помощь в своей резолюции о гума-

¹³⁵ См. E/C.12/2000/4.

¹³⁶ См. G. Sperduti (Rapporteur), "The Protection of Human Rights and the Principle of Non-Intervention in Internal Affairs of States", *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 63 (1989), p. 338; см. также сноску 113 выше.

нитарной помощи 2003 года¹³⁷. Так, статья IV этой резолюции конкретно посвящена данному вопросу:

«Право предлагать и предоставлять гуманитарную помощь»

1. Государства и организации имеют право предлагать гуманитарную помощь пострадавшему государству. Такое предложение не следует рассматривать как незаконное вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства в случае, если оно носит исключительно гуманитарный характер.

2. Государства и организации имеют право предоставлять гуманитарную помощь жертвам в пострадавших государствах при условии согласия этих государств».

В. Предложения о помощи со стороны международных организаций и других гуманитарных субъектов

96. Заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствий лучше всего проявляется в форме оперативного участия международных организаций и других гуманитарных субъектов, всегда с соблюдением принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации, подкрепленных солидарностью.

97. В нескольких вышеупомянутых документах, устанавливающих право предлагать помощь от имени не пострадавших государств, это право распространяется на международные организации и других гуманитарных субъектов. Кроме того, предложения о предоставлении помощи со стороны этих субъектов рассматриваются особо и относятся к нормам международного права, регулирующим реагирование на стихийные бедствия.

98. В рамках Организации Объединенных Наций лицом, которое имеет право обращаться к государствам с призывом предложить помощь жертвам стихийных бедствий и других бедственных ситуаций, считается Генеральный секретарь, как это предусматривается, например, в резолюциях Генеральной Ассамблеи 43/131 (Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций), 36/225 (Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями) и 46/108 (Помощь беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в Африке).

99. Всемирная организация здравоохранения также прямо заявила о праве предлагать свою помощь в случае возникновения глобальной угрозы здоровью людей. Пункт 3 статьи 10 Международных медико-санитарных правил 2005 года гласит:

«В тех случаях, когда ВОЗ получает информацию о событии, которое может представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение, она предлагает сотрудничество с соответствующим государством-участником в оценке»

¹³⁷ См. В. Vukas (Rapporteur) "Humanitarian Assistance" 71, *Annuaire de l'Institut de Droit international* (2004) p. 262.

возможности международного распространения болезни, возможных препятствий для международных перевозок и адекватности мер контроля. Такое предложение может включать сотрудничество с другими организациями, занимающимися разработкой стандартов, а также предложение по мобилизации международной помощи в целях оказания национальным органам поддержки в проведении или координации оценок на местах. По просьбе государства-участника, ВОЗ предоставляет ему информацию в поддержку такого предложения».

100. В пункте (d) статьи 5 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной ситуации 1986 года содержится аналогичное положение, наделяющее Международное агентство по атомной энергии правом

«предлагать свои добрые услуги государствам-участникам и государствам-членам в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации».

101. Соответствующий подход использовал Международный институт гуманитарного права в своих Руководящих принципах, касающихся права на гуманитарную помощь 1993 года (Принципы Сан-Ремо)¹³⁸, принцип 5 которых гласит:

«Национальные властные органы, национальные и международные организации, официальные полномочия которых предусматривают возможность оказания гуманитарной помощи, такие как МККК, УВКБ [Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев], другие организации системы Организации Объединенных Наций и профессиональные гуманитарные организации имеют право предлагать такую помощь, когда выполнены условия, установленные в настоящих принципах. Это предложение не следует рассматривать как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела государства. Властные органы соответствующего государства, при осуществлении своих суверенных прав, должны оказывать содействие в связи с предложением о предоставлении гуманитарной помощи их населению».

102. Неправительственные гуманитарные организации также играют важную роль в реагировании на бедствия. Генеральная Ассамблея признала это в своей резолюции 43/131 (Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций), в которой говорится:

«Генеральная Ассамблея,

...

сознавая, что наряду с деятельностью правительств и межправительственных организаций оперативность и эффективность этой помощи зачастую зависят от сотрудничества и помощи местных и неправительственных организаций, действующих исключительно в гуманитарных целях,

...

¹³⁸ IHNL, "Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance", *International Review of the Red Cross*, vol. 33, No. 297 (1993), p. 521.

3. подчеркивает важный вклад, который вносят в оказание гуманитарной помощи межправительственные и неправительственные организации, действующие исключительно в гуманитарных целях;

4. предлагает всем государствам, нуждающимся в такой помощи, содействовать деятельности этих организаций по оказанию гуманитарной помощи, в частности в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания, для чего необходим доступ к жертвам;

5. призывает в этой связи все государства оказывать поддержку этим организациям в их деятельности по предоставлению гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, где это необходимо».

103. Таким образом, одним из важнейших аспектов настоящего проекта являются предложения о предоставлении помощи, поступающие от неправительственных гуманитарных организаций, что нашло также свое отражение в уже существующих документах международного права. В большинстве документов, в которых это право признается за государствами и международными организациями, оно распространяется также и на гуманитарные организации. В контексте международного гуманитарного права следует упомянуть общую статью 3 Женевских конвенций 1949 года и статью 18 Протокола II (которые цитируются в пунктах 86 и 87 выше), в которых признается право гуманитарных организаций предлагать свою помощь в случае конфликта.

104. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹³⁹ также предусматривают в своем принципе 25 следующее:

«1. Главная обязанность и ответственность за оказание гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам возлагается на национальные властные органы.

2. Международные гуманитарные организации и другие уполномоченные участники имеют право предлагать свои услуги по оказанию помощи перемещенным внутри страны лицам. Такие предложения не должны восприниматься как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела государства, но должны рассматриваться как добросовестные. Они не должны произвольно отклоняться, особенно в тех случаях, когда вовлеченные властные органы не в состоянии или не желают оказывать необходимую гуманитарную помощь».

105. Современная международная практика говорит о наличии обширной и последовательной практики государств и международных и неправительственных организаций, которые предлагают помощь государству, пострадавшему от бедствия. Согласно сообщениям в печати, после землетрясения и цунами, произошедших в Японии 11 марта 2011 года, предложения о помощи поступили на 17 марта примерно от 113 стран¹⁴⁰. Средства массовой информации и источники в конгрессе Соединенных Штатов сообщают также, что после урагана «Катрина» в 2005 году многие государства предложили Соединенным Штатам Америки помощь наличными средствами и натурой на сумму 854 млн. долл.

¹³⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁴⁰ Полный перечень предложений о помощи, поступивших от государств, см. Reuters, "Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake", 17 March 2011.

США¹⁴¹. Многие международные организации также предлагали помощь государствам, пострадавшим от бедствия. Например, согласно информации, опубликованной в печати, после землетрясения в Гаити, произошедшего 12 января 2010 года, Европейский союз предложил пострадавшей стране помощь в объеме 337 млн. евро¹⁴². Помимо приблизительно 113 государств, которые предложили Японии помощь после землетрясения и цунами 2011 года, с предложениями об оказании гуманитарной помощи выступили 28 международных организаций¹⁴³.

106. Специальный докладчик приходит к заключению, что право предлагать помощь не ограничивается не пострадавшими государствами, а применяется также и к международным организациям, мандат которых может быть истолкован как включающий право предлагать такую помощь, и к другим гуманитарным организациям. Признанием этого права в настоящих проектах завершается перечень соответствующих действующих лиц, которых необходимо было упомянуть, чтобы отразить заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствий.

С. Невмешательство

107. Международные документы, предусматривающие право соответствующих сторон предлагать помощь в случае бедствий или аналогичных ситуаций, последовательно подкрепляют основную посылку Специального докладчика, который в своем третьем докладе заявил, что предложения такого рода не следует рассматривать как вмешательство во внутренние дела государства-получателя помощи или как посягательство на его суверенитет. Например, в пункте (b) статьи 3 Рамочной конвенции в области гражданской обороны¹⁴⁴ говорится, что предложение помощи не следует рассматривать в качестве вмешательства во внутренние дела принимающего государства. Аналогично, в принципе 5 Руководящих принципов относительно права на гуманитарную помощь содержится положение о том, что предложения о помощи не следует рассматривать как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела государства¹⁴⁵.

108. То же самое предусматривается и в юридических документах. Руководящие принципы, касающиеся перемещенных внутри страны лиц, предусматривают, что предложения о помощи не следует рассматривать как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства¹⁴⁶. В комментарии к статье 18 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года говорится также, что предложения, с которыми обращается Международная федерация Красного Креста, не следует рассматривать как

¹⁴¹ Bill Rodgers, "Katrina Foreign Aid Handling Generates Criticism," VOA News, 14 May 2007.

¹⁴² Reuters, "EU offers over 400 million euros quake aid for Haiti," 18 January 2010.

¹⁴³ Reuters, "Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake," 17 March 2011.

¹⁴⁴ См. пункт 91 выше.

¹⁴⁵ *Руководящие принципы относительно права на гуманитарную помощь*, принятые Советом Международного института гуманитарного права в апреле 1993 года, принцип 5, см. *International Review of the Red Cross*, vol. 33, No. 297 (1993), pp. 522 and 523.

¹⁴⁶ Представитель Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны*, E/CN.4/1998/53/Add.2, annex, Principle 25, para. 2.

вмешательство во внутренние дела государства или как посягательство на его суверенитет, независимо от того, принято или не принято такое предложение¹⁴⁷.

109. Принимая во внимание вышеизложенное, Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи 12 о праве предлагать помощь:

Проект статьи 12
Право предлагать помощь

Реагируя на бедствия, государства, Организация Объединенных Наций, другие компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации имеют право предлагать помощь пострадавшему государству.

¹⁴⁷ Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1987), para. 4892.