



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 May 2008
Russian
Original: English/Spanish

Комиссия международного права

Шестидесятая сессия

Женева, 5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2008 года

Предварительный доклад о защите людей в случае бедствий

подготовлен Специальным докладчиком г-ном Эдуардо Валенсией-Оспиной

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–13	3
A. Включение темы в программу работы Комиссии международного права	1–8	3
B. Цель настоящего доклада.	9–13	5
II. История вопроса	14–42	6
A. Эволюция защиты людей в случае бедствий	14–20	6
B. Источники.	21–42	9
1. Международное гуманитарное право и гуманитарная помощь ..	22–24	9
2. Международное право прав человека как парадигма для правозащитного подхода к защите.	25–26	10
3. Международно-правовое регулирование статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц и бедствия	27–29	11
4. Нормативные документы, конкретно касающиеся помощи в случае бедствий	30–40	12
5. Последние события	41	16
6. Международное обычное право	42	17



III.	Сфера охвата темы	43–58	17
A.	Ratione materiae: понятие и классификация бедствий.	44–49	17
B.	Ratione materiae: понятие защиты людей	50–55	20
C.	Ratione personae	56	22
D.	Ratione temporis	57–58	23
IV.	Форма работы.	59–60	24
V.	Заключение	61–66	25

I. Введение*

A. Включение темы в программу работы Комиссии международного права

1. На пятьдесят четвертой сессии Комиссии международного права в 2002 году ее Группа по планированию учредила Рабочую группу по долгосрочной программе работы во главе с г-ном Аленом Пелле¹, которая была вновь создана на пятьдесят восьмой сессии Комиссии в 2006 году². В ходе этого пятилетнего периода Рабочая группа просила своих членов, других членов Комиссии и Секретариат подготовить проекты по ряду тем. В 2004 году г-н М. Камто представил предложение, касающееся международной защиты лиц в критических ситуациях, для рассмотрения Рабочей группой³. Отдел кодификации Управления по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, который выполняет функции секретариата Комиссии, представил Рабочей группе на пятьдесят восьмой сессии Комиссии в 2006 году предложения, озаглавленные «Международно-правовое регулирование ликвидации бедствий»⁴. На той же сессии Комиссия выразила признательность Отделу кодификации за ценную помощь в подготовке таких предложений⁴. На той же сессии Группа по планированию рекомендовала, а Комиссия без обсуждения одобрила включение в свою долгосрочную программу работы темы «Защита людей в случае бедствий»⁵ и в качестве резюме этой темы воспроизвела предложение Секретариата в приложении С к своему докладу.

2. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Комиссия постановила включить эту тему в свою текущую программу работы и назначила г-на Эдуардо Валенсию-Оспину Специальным докладчиком⁶.

3. На своей шестьдесят первой сессии Генеральная Ассамблея по рекомендации своего Шестого комитета приняла резолюцию 61/34 от 4 декабря

* Специальный докладчик хотел бы выразить признательность за поддержку и советы: г-ну Арьену Вермеру, соискателю степени доктора философии, а также Институту им. Т.М.К. Ассера под руководством д-ра Франса Нелиссена, Гаага; д-ру Лиз Хеффернан, преподавателю права в Колледже Троицы, Дублин; д-ру Гульельмо Вердираме, преподавателю международного права в Кембриджском университете и сотруднику Центра международного права им. Лаутерпахта, а также Центру под руководством профессора международного права (кафедра им. Уэуэлла) Джеймса Крофорда, Кембриджский университет; г-ну Себастьяну Мачадо, соискателю степени магистра права, и отделению международного права юридического факультета Андского университета под руководством д-ра Лилианы Обрегон, Богота; д-ру Кристофу Свинарски, бывшему юрисконсульту Международного комитета Красного Креста, Женева; г-ну Диего Басиле, магистру права (Гронинген), Буэнос-Айрес; г-ну Паулу Валегуру и г-ну Винсенту Ститтелару, Гаага.

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/57/10 и Corr.1), пункт 521.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 256.

³ Экземпляры имеются в Отделе кодификации.

⁴ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 261.

⁵ Там же, пункт 257.

⁶ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), пункт 375.

2006 года «Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии», в которой она, среди прочего, приняла к сведению решение Комиссии включить пять тем в ее долгосрочную программу работы.

4. На своей шестьдесят второй сессии Генеральная Ассамблея по рекомендации Шестого комитета приняла резолюцию 62/66 от 6 декабря 2007 года «Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят девятой сессии», в которой она, среди прочего, приняла к сведению решение Комиссии включить в ее программу работы тему «Защита людей в случае бедствий».

5. В ходе рассмотрения Шестым комитетом в 2007 году доклада Комиссии о работе ее пятьдесят девятой сессии ряд представителей приветствовали включение этой темы в программу работы Комиссии⁷, а один представитель заявил, что у него все еще есть сомнения относительно того, подходит ли эта тема для кодификации и прогрессивного развития международного права⁸.

6. Специальный докладчик после своего назначения попытался войти в контакт с представителями заинтересованных правительственных и неправительственных организаций, включая представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, помощника Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и заместителя Координатора чрезвычайной помощи, Управление по координации гуманитарных вопросов, и старших должностных лиц Программы Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по международно-правовому регулированию реагирования на бедствия, правила и принципы.

7. Для содействия Специальному докладчику Центр международного права им. Лаутерпахта организовал в марте 2008 года в Кембриджском университете однодневное совещание «за круглым столом» по теме «Защита людей в случае бедствий». На этом совещании, на котором председательствовал директор Центра профессор Джеймс Кроуфорд — бывший член и Специальный докладчик Комиссии, присутствовали 18 участников, которые обогатили обсуждение широким спектром специальных знаний.

8. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Комиссия выразила признательность Отделу кодификации за ценную помощь в подготовке научно-исследовательских проектов путем предоставления правовых материалов и их анализа⁹. На той же сессии Комиссия просила Секретариат подготовить справочное исследование, сначала ограничивающееся стихийными бедствиями, по теме «Защита людей в случае бедствий»¹⁰. Специальный докладчик пользуется настоящей возможностью, чтобы, как и Комиссия, выразить признательность

⁷ См. выступления Бенина (A/C.6/62/SR.18, пункт 47), Египта (A/C.6/62/SR.18, пункт 71), Гватемалы (A/C.6/62/SR.19, пункт 12), Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/62/SR.19, пункт 42), Шри-Ланки (A/C.6/62/SR.19, пункт 55), Индии (A/C.6/62/SR.19, пункт 107), Польши (A/C.6/62/SR.20, пункт 1), Соединенных Штатов Америки (A/C.6/62/SR.20, пункт 23), Венгрии (A/C.6/62/SR.21, пункт 7), Греции (A/C.6/62/SR.21, пункт 53), Румынии (A/C.6/62/SR.21, пункт 78), Израиля (A/C.6/62/SR.21, пункт 99), Кении (A/C.6/62/SR.21, пункт 112), Сьерра-Леоне (A/C.6/62/SR.24, пункт 100) и Новой Зеландии (A/C.6/62/SR.25, пункт 19).

⁸ См. выступление Португалии (A/C.6/62/SR.19, пункт 77).

⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10* (A/62/10), пункт 386.

¹⁰ Там же. Это исследование будет издано в качестве документа A/CN.4/590 и Add.1–3.

Юрисконсульту, и особенно Директору и сотрудникам Отдела кодификации за их всеобъемлющее исследование, которое, безусловно, станет важной отправной точкой в будущей работе Комиссии по этой теме. Специальный докладчик также выражает признательность Отделу за предоставление ему справочных материалов, включая библиографии. Используя исследование Секретариата, Специальный докладчик с учетом предварительного характера настоящего доклада полагает, что было бы более экономично в максимально возможной степени не дублировать информацию, которая представлена Секретариатом в его исследовании.

В. Цель настоящего доклада

9. Настоящий доклад неизбежно носит предварительный характер. Он главным образом предназначен для общего освещения охвата темы, с тем чтобы можно было правильно очертить ее рамки. Поэтому это скорее попытка исследовать, а не заявить со всей определенностью. В нем также будет предпринята попытка выделить базовые предпосылки для проведения работы по кодификации и прогрессивному развитию данной темы. С этой целью будет поднят ряд вопросов предварительного толка, некоторые из которых в определенной степени были рассмотрены в первоначальном предложении Секретариата по этой теме. То предложение было посвящено общим принципам, применимым к оперативным механизмам, а в настоящем докладе основное внимание будет уделено общей сфере охвата этой темы. Его цель заключается в том, чтобы широко очертить вопросы, которые с самого начала необходимо рассмотреть Комиссии в связи с защитой лиц в случае бедствий, а также правовые проблемы, которые они за собой влекут. Настоящий доклад предназначен для стимулирования обсуждения в Комиссии, с тем чтобы Специальный докладчик мог получить необходимые ориентиры в отношении того, какой использовать подход.

10. Включая эту тему в свою долгосрочную программу работы, Комиссия назвала ее «Защита людей в случае бедствий». Между тем не существует никаких официальных отчетов, которые могли бы пролить свет на то, почему Комиссия предпочла говорить о «защите людей», а не о «чрезвычайной помощи» или «содействии», которые представляют собой основной аспект, подчеркиваемый Секретариатом в его первоначальном предложении. В этой связи на предварительном этапе необходимо четко определить тему, уточнив ее основные принципы и концепции.

11. Первый шаг в этом процессе заключается в определении сферы охвата темы, не только *ratione materiae*, но также *ratione personae* и *ratione temporis*. Принятое Комиссией название «Защита людей в случае бедствий» должно иметь определенную связь с ее сферой охвата. На первый взгляд оно может означать, что предстоящая работа будет включать исчерпывающий анализ не всех правовых последствий бедствий, а лишь тех, которые имеют отношение к защите людей.

12. Это название также привносит четкую перспективу, а именно положение лица, которое стало жертвой бедствия, и, таким образом, предполагает определенный правозащитный подход к рассмотрению этой темы. Суть правозащитного подхода к защите и помощи заключается в определении особого стандарта обращения, на который лицо, в данном случае являющееся жертвой бедст-

вия, имеет право. Выражаясь словами Генерального секретаря¹¹, при правозащитном подходе конкретные ситуации рассматриваются не просто через призму людских потребностей, а через призму обязанности общества удовлетворять неотъемлемые права людей, которые получают возможность требовать справедливости по праву, а не в качестве милостыни, а общины получают моральное основание для того, чтобы просить об оказании международной помощи там, где она необходима.

13. В настоящем докладе сначала будет прослежена эволюция защиты лиц в случае бедствий. Затем разговор пойдет об источниках и международных усилиях по кодификации и развитию права в этой области. После этого в докладе будет представлен набросок различных аспектов общей сферы охвата в целях определения того, какие главные правовые вопросы предстоит охватить. И наконец, Специальный докладчик сделает предварительное заключение без ущерба для результатов того обсуждения, которое этот доклад призван возбудить в Комиссии.

II. История вопроса

A. Эволюция защиты людей в случае бедствий

14. Бедствия всегда играли важную роль в истории человека. В качестве примеров можно привести извержение Везувия в 79 году нашей эры, эпидемию чумы в средние века и цунами, обрушившиеся на обширные районы Азии в 2004 году. Реакция на бедствия выражается в моральных призывах оказать помощь жертвам бедствий и проявлении солидарности по соображениям гуманности. Следует напомнить, что рыцарские ордена, такие как Мальтийский орден, больше известный как Орден св. Иоанна, основанный в 1080 году, оказывали помощь нуждающимся, в том числе пострадавшим от бедствий. В отношении периода появления современных государств и международного права часто цитируют слова швейцарского дипломата и юриста Эмериха де Ваттеля, которые он написал в 1758 году:

«... когда возникает повод, каждое государство должно предоставить помощь для развития других государств и спасения их от бедствий и разрушений в том объеме, в каком оно может сделать это без слишком большого риска... если государство страдает от голода, все, кто имеет возможность поделиться продовольствием, должны оказать помощь в удовлетворении его потребностей, не создавая при этом дефицита для себя. Оказание помощи в столь бедственных обстоятельствах является настолько инстинктивным актом проявления гуманизма, что вряд ли можно найти такую цивилизованную нацию, которая бы полностью отказалась это делать... Независимо от характера катастрофы, обрушившейся на государство, ему должна быть оказана помощь»¹².

¹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 1 (A/53/1), пункт 174.*

¹² E. de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, text of 1758, Books I to IV, translation by Charles G. Fenwick with an introduction by Albert de Lapradelle (Carnegie Institution of Washington, 1916), vol. III, p. 114.

15. Однако пройдет 100 лет, прежде чем еще один гражданин Швейцарии Анри Дунан успешно мобилизует поддержку разработки международных норм для эффективного оказания помощи жертвам в случае вооруженного конфликта как частного случая бедствия. Создание Международного комитета Красного Креста и принятие Женевской конвенции 1864 года стали результатом проявления обеспокоенности за защиту раненых на поле боя в ходе вооруженного конфликта. Получается, что впервые меры по защите и помощи, предназначенные для определенных групп людей, были предприняты в контексте военных действий.

16. Равное признание нужд пострадавших в результате других бедствий началось во второй половине XIX века. В соответствии со своим мандатом¹³ национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца оказывают помощь и поддержку в случае бедствий, которые могут обрушиться на людей в мирное время, в качестве одного из условий поступательного развития и полезной подготовки для их работы во время войны; в мирное время они посвящают себя гуманитарной работе, соответствующей их обязанностям в военное время, а именно: оказанию помощи в случае массового бедствия, которое, как и война, требует немедленного предоставления организованной помощи». Тем не менее оказание международной помощи жертвам бедствий помимо вооруженных конфликтов превратилось в один из главных вопросов повестки дня международного сообщества только с начала XX века. Дальнейшее признание важности оказания помощи в случае бедствий получила в течение прошлого столетия, когда частота, интенсивность и сложность стихийных бедствий возросли. После создания международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и учреждения Международного союза помощи¹⁴ международная помощь в случае бедствий стала прокладывать себе дорогу в область международного права. С тех пор правовые аспекты этого вопроса стали все больше привлекать к себе внимание на международном уровне. Поскольку взаимные интересы заставляли государства заключать договоры, касающиеся их поведения во время войны, международное сотрудничество в области защиты и помощи в случае бедствий приобрело более широкие масштабы. Укрепление международной солидарности в случае бедствий усилило необходимость в расширении международно-правового регулирования этого вопроса.

17. К деятельности по защите и помощи в случае бедствий, как правило, применяется прагматический подход. Это нашло свое отражение в неизменном расширении нормативной базы, главным образом на двустороннем уровне и в органах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждениях или таких организациях, как Международный Красный Крест. Развитие международного нормотворческого процесса и процесса создания международных организаций в области реагирования на бедствия свидетельствует о сохраняющейся необходимости решать вопрос о защите людей и подходе международного сообщества к этому вопросу. Эти две темы — международное законодательство и механизмы перекликаются с целями предоставления адекват-

¹³ Смю резолюцию 3 второй Международной конференции Красного Креста, Берлин, 1869.

¹⁴ Международная конвенция об учреждении Международного союза помощи и его устав были открыты для подписания в 1927 году и вступили в силу в 1932 году; однако в настоящее время Союз более не функционирует.

ной и эффективной помощи пострадавшим в результате гуманитарной чрезвычайной ситуации, например бедствия¹⁵.

18. В 2001 году МФОКК и КП провела оценку существующих разрозненных международных и национальных норм, касающихся помощи в случае бедствий, по линии своего проекта «Международно-правовое регулирование ликвидации бедствий» (МПРЛБ). На основе результатов этого проекта международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящее из органов Красного Креста и Красного Полумесяца и государств — участников Женевских конвенций, недавно (ноябрь 2007 года) приняло свод оперативных принципов оказания помощи в случае бедствий. По мнению МФОКК и КП, правовое ядро международно-правового регулирования помощи в случае бедствий состоит из законов, правил и принципов, применимых к доступу, облегчению, координации, качеству и подотчетности применительно к международным мерам по ликвидации бедствий, не обусловленных конфликтами, что включает готовность к надвигающимся бедствиям и проведение мероприятий по спасению и оказанию гуманитарной помощи¹⁶, и в его основе лежит посылка о том, что такая деятельность осуществляется в случае бедствия независимо от его происхождения, за исключением ситуаций вооруженного конфликта, которые охватываются международным гуманитарным правом. Кроме того, основное внимание в МПРЛБ уделяется оперативной стороне защиты, а именно оказанию помощи.

19. Как в аналитическом исследовании МФОКК и КП¹⁷, так и в исследовании Секретариата, определен самостоятельный правовой массив, относящийся к международным усилиям по ликвидации бедствий и оказанию помощи, и представлен подробный перечень различных источников. Существует целый ряд двусторонних договоров, касающихся вопросов взаимной помощи. Кроме того, в рамках проекта МПРЛБ было обнаружено значительное число документов «мягкого права», применимых к деятельности по оказанию гуманитарной помощи в случае бедствий, в частности решения органов Организации Объединенных Наций и других международных организаций. Неудивительно, что образующие МПРЛБ предписания значительно отличаются друг от друга по существу и с точки зрения их действия в пространстве и во времени. Поэтому оценку веса МПРЛБ и степень его поддержки в международном сообществе никак нельзя назвать однозначными.

20. В более широком концептуальном плане МПРЛБ разделяет с международным гуманитарным правом значительное число фундаментальных принци

¹⁵ F. Kalshoven, “Assistance to the victims of armed conflicts and other disasters”, in F. Kalshoven (ed.), *Assisting the victims of armed conflicts and other disasters*, Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988 (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 14.

¹⁶ F. Kalshoven, “Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters”, in F. Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict*, The Hague, 22-24 June 1988 (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 14.

¹⁷ D. Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007).

пов, которые послужат ориентирами для его будущего развития¹⁸. Кроме того, МПРЛБ заимствует нормы из международного права прав человека и международно-правового регулирования статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц. В этом смысле источники, составляющие базу МПРЛБ, — это в значительной степени те же источники, которые лежат в основе настоящей отдельной темы, как это будет показано в разделе В ниже. Вместе с тем МПРЛБ вызывает вопросы применительно к рассматриваемой Комиссией теме, включая вопрос о том, каким образом классифицировать (а не просто выявить) существующее право и практику.

В. Источники

21. Можно выделить три непосредственных источника современной международной защиты и помощи в случае бедствий: международное гуманитарное право, международное право прав человека и международно-правовое регулирование статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц. Для целей настоящего доклада достаточно дать краткую характеристику каждому из этих источников через призму рассматриваемой темы.

1. Международное гуманитарное право и гуманитарная помощь

22. Как было отмечено, первые заключенные государствами соглашения, в которых признавались гуманитарные соображения и гуманитарные меры, ограничивались особо серьезной чрезвычайной ситуацией — вооруженным конфликтом. Исторически динамика вооруженного конфликта отличалась от динамики мирного времени. На основе принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности были разработаны конкретные стандарты поведения, в том числе стандарты для оказания международной помощи. Эти первые соглашения были посвящены, в частности, защите и помощи, предоставляемым военным, а не гражданскому населению. Однако ввиду увеличения числа жертв среди мирных жителей, страдающих от последствий войны, в центре внимания последующих соглашений, касающихся поведения сторон в вооруженном конфликте, оказалась защита лиц, не участвующих в боевых действиях.

23. Соглашения, касающиеся поведения в ходе вооруженного конфликта, постепенно образовали правовой массив, который сегодня называют международным гуманитарным правом¹⁹, представляющим собой отрасль права, которая была довольно полно кодифицирована. Применение международного гуманитарного права обусловлено наличием вооруженного конфликта и принадлежностью лиц к определенным категориям. В любом случае в обеспечиваемой международным гуманитарным правом многослойной защите конечным бенефициаром является человек²⁰.

¹⁸ M.H. Hoffman, "What is the scope of international disaster response law?", in *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2003), pp. 13–20.

¹⁹ См. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 226, at paras. 74–87.

²⁰ R. Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002), p. 34.

24. Базовые правила оказания экстренной помощи гражданскому населению в вооруженном конфликте, т.е. оказания гуманитарной помощи, воплощены в Женевских конвенциях 1949 года²¹ и дополнительных протоколах к ним 1977 года²². Закрепленные в этих документах нормы в значительной степени отражают соответствующие нормы обычного права²³. Кроме того, нормы можно обнаружить в соглашениях между сторонами в конфликте или между одной или несколькими сторонами в конфликте и Международным Комитетом Красного Креста (МККК). Кроме того, международные организации, как межправительственные, так и иные, например МФОКК и КП, главные органы Организации Объединенных Наций и ее специализированные учреждения и департаменты Секретариата Организации Объединенных Наций, такие, как Управление по координации гуманитарных вопросов, играют значительную роль посредством своих внутренних норм и решений по вопросам оказания помощи в конфликтных ситуациях, включая миссии по поддержанию мира²⁴. Вследствие этого применительно к конфликтным ситуациям существует обширный правовой массив в отношении оказания помощи, который может не только влиять на нормы о защите людей в случае бедствий, но даже применяться по аналогии в той мере, в какой конкретная норма актуальна применительно к ситуациям бедствий помимо вооруженного конфликта.

2. Международное право прав человека как парадигма для правозащитного подхода к защите

25. Международное право прав человека включает права и свободы, которыми лицо пользуется в силу международного права. Международное право прав человека наделяет лицо статусом правообладателя. Государства несут постоянное универсальное обязательство обеспечивать защиту лиц, находящихся на их территории, в силу различных международных договоров в области прав человека и обычного международного права прав человека.

26. В контексте бедствий ряд прав человека имеет особое значение. Примерами прав, которые актуальны в случае бедствия, являются право на жизнь²⁵, право на питание²⁶, право на здоровье и медицинское обслуживание²⁷, право на водоснабжение²⁸, право на достаточное жилище, одежду и санитарные услуги²⁹ и право на недискриминацию³⁰. Связь между международным правом прав человека и бедствиями в целом пока не нашла своего отражения в действующих правовых документах обязательного характера ни по одному из пред-

²¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, Nos. 970–973.

²² Ibid., vol. 1125, Nos. 17512 and 17513.

²³ См. J.-M. Henkaerts and L. Doswald-Beck, *Customary Rules of International Humanitarian Law*, ICRC study in two volumes (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

²⁴ B. Jakovljević, “International disaster relief law”, in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 34 (2004), p. 256.

²⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, art. 6.

²⁶ Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14531, art. 11.

²⁷ Там же, статья 12.

²⁸ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, United Nations *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378, art. 14, para. 2 (h).

²⁹ Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах..., статья 11.

³⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах..., статья 2.

метов. На сегодняшний день существуют только два договора в области международного права человека, которые прямо применимы в случае бедствий. В Конвенции о правах инвалидов³¹ говорится не о праве на защиту, а положение сформулировано скорее как обязательство договаривающегося государства обеспечивать защиту и безопасность в случае стихийного бедствия³². Аналогичным образом Африканская хартия о правах и благосостоянии африканского ребенка прямо закрепляет обязательство обеспечивать, чтобы ребенок получал надлежащую защиту и гуманитарную помощь³³. В соответствующих положениях обоих вышеназванных документов содержится ссылка на международное право прав человека и международное гуманитарное право в качестве контекста, в котором эти обязательства должны выполняться. Таким образом, судя по характеру этих положений, они устанавливают стандарты публичного порядка для государств на основе принципа гуманности, а не индивидуальные права. В этой связи важно напомнить, что каждое право человека, как известно, влечет за собой три уровня обязательств со стороны государства: обязанность соблюдать, защищать и выполнять³⁴. Правозащитный подход к защите и помощи в случае бедствий также предусматривает наличие этих обязательств.

3. Международно-правовое регулирование статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц и бедствия

27. Бедствия часто вызывают массовое перемещение людей либо трансграничного характера (беженцы) или в пределах пострадавшего от бедствия государства (внутренне перемещенные лица). Беженцы и внутренне перемещенные лица, как правило, рассматриваются как самостоятельные категории, имеющие конкретные права в силу режима защиты, свойственного конкретной ситуации.

28. Международное беженское право развивалось в контексте перемещений, обусловленных преследованиями и разрушениями в период вооруженного конфликта, в частности второй мировой войны, что привело к принятию в

³¹ Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года, приложение I.

³² Там же, статья 11.

³³ Африканская хартия о правах и благосостоянии африканского ребенка, документ Организации африканского единства CAB/LEG/24.9/49 (1990), пункты 1 и 4 статьи 23.

³⁴ См., например, замечания, сделанные Комитетом по правам человека в 1982 году в отношении статьи 6 (право на жизнь) Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором Комитет заявил, что государства должны принимать позитивные меры для «устранения недоедания и эпидемий» (HR/GEN/1/Rev.7, раздел II, замечание общего порядка № 6, пункт 5). Эти уровни обязательства более четко были изложены в контексте Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. При рассмотрении в 1999 году статьи 11 Пакта (право на достаточное питание) Комитет по социальным, экономическим и культурным правам заявил, что а) на государствах лежит важнейшая обязанность принимать необходимые меры для смягчения и ослабления последствий голода, даже во время стихийных и иных бедствий, б) «государство должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов, и с) если оно было не в состоянии выполнить свое обязательство, оно должно доказать это и продемонстрировать, что оно «безуспешно старалось добиться международной поддержки» (там же, раздел I, замечание общего порядка № 13, пункты 16 и 17).

1951 году Конвенции о статусе беженцев³⁵, ставшей краеугольным камнем международного беженского права. Международное беженское право обязывает государство обеспечивать защиту лиц, имеющих право на статус беженца, в случае, когда эти лица не пользуются достаточной защитой в их государстве происхождения ввиду нежелания или неспособности последнего обеспечить таковую. Событие бедствия не предусмотрено в качестве основания для предоставления статуса беженца. Однако зачастую именно во время чрезвычайной ситуации, например бедствия, может иметь место преследование, являющееся юридическим основанием для предоставления статуса беженца. Кроме того, сторона Конвенции о статусе беженцев 1951 года в соответствии со статьей 23 обязана обеспечивать беженцам, законно проживающим на ее территории, такой же режим в отношении государственной помощи и поддержки, каким пользуются ее собственные граждане.

29. В настоящее время юридически обязательных документов, регулирующих статус внутренне перемещенных лиц, не существует. Авторитетным источником норм (необязательного характера), определяющих защиту внутренне перемещенных лиц, являются Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, разработанные представителем Генерального секретаря по внутренне перемещенным лицам (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение)³⁶. Эти Руководящие принципы предусматривают защиту, среди прочего, лиц, перемещенных в результате стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий³⁷. В частности, в Руководящих принципах прямо указано, что главная обязанность по предоставлению защиты и помощи лежит на национальных властях и что внутренне перемещенные лица имеют право просить и получать у этих властей защиту и помощь³⁸.

4. Нормативные документы, конкретно касающиеся помощи в случае бедствий

30. В описанных выше трех сводах норм в общем виде определен тот правовой контекст, в котором осуществляется защита людей. Между тем имеется огромное число непосредственно применимых документов, конкретно обслуживающих оперативный компонент защиты (т.е. оказание помощи) в случае бедствий. Специальный докладчик считает нецелесообразным вновь приводить здесь исчерпывающий перечень документов, содержащийся в исследовании

³⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545. Конвенция и Протокол к ней 1967 года (ibid., vol. 606, No. 8791) вступили в силу 4 октября 1967 года. См. также Конвенцию Организации африканского единства, регулиующую специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, 1969 года (ibid., vol. 1001, No. 14691) и Картахенскую декларацию о беженцах, принятую 22 ноября 1984 года на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме (*International Journal of Refugee Law*, vol. 3, No. 2, April 1991).

³⁶ См. также Протокол о защите и помощи внутренне перемещенным лицам, принятый 30 ноября 2006 года Международной конференцией по району Великих озер; в нем государства-члены обязуются придерживаться Руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны. Имеется по адресу http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes_IDPprotocol_final.pdf.

³⁷ Руководящие принципы (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение): «Введение: сфера охвата и цель», пункт 2.

³⁸ Там же, Руководящие принципы 3 и 25.

Секретариата³⁹. Для целей настоящего доклада достаточно выделить лишь некоторые значительные правовые массивы и нормотворческие тенденции применительно к бедствиям.

Многосторонние договоры

31. На многостороннем уровне не существует всеобъемлющего универсального документа, касающегося общих аспектов защиты людей в случае бедствий, однако имеется ряд договоров, как универсальных, так и региональных, касающихся конкретных аспектов защиты. Кроме того, было подготовлено и принято значительное число документов «мягкого права» и заявлений неправового значения, в том числе под эгидой Организации Объединенных Наций или в сотрудничестве с ней. Кроме того, свой вклад посредством принятия руководящих указаний или типовых норм внесли и неправительственные организации.

32. Первым многосторонним документом, исключительно посвященным общим аспектам помощи в случае бедствий, была Конвенция об учреждении международного союза помощи и его устав (1927 год). Однако она способствовала оказанию помощи только в двух случаях⁴⁰. Хотя технически она по-прежнему остается в силе в отношениях между 17 государствами, активы и обязанности союза были переданы Организации Объединенных Наций Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1268 (XLIII) от 4 августа 1967 года. Одна из главных причин прекращения деятельности этого союза заключается в структуре Конвенции. Эта договорная система была признана слабой, поскольку в ее основе лежали конкретные права и обязанности, при этом не учитывались их правовые предпосылки, позволяющие определить применимые общие права и обязанности⁴¹. Следует отметить, что сфера применения этой конвенции включала как вооруженные конфликты, так и ситуации мирного времени⁴².

33. В настоящее время действуют только два универсальных договора, которые содержат общие нормы об оказании международной помощи: а) принятая в 2000 году Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, которая касается сотрудничества между национальными органами гражданской обороны; и б) Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года, которая вступила в силу в 2005 году. Последняя конвенция содержит всеобъемлющую правовую базу для предоставления телекоммуникационной поддержки в ходе операций по оказанию помощи, включая координацию такой поддержки, а также сокращение препятствий регулятивного характера. Она касается большого числа общих вопросов (хотя и ограниченных телекоммуникациями), которые могут повлиять на кодификацию более общего характера в будущем. Следует отметить, что в этой конвенции не установлены сроки давности в отношении ее применения в воо-

³⁹ A/CN.4/590/Add.2 (будет издан позднее). Подробный обзор применимых норм и документов см. также Fisher, *op. cit.*, part II, at pp. 33–87.

⁴⁰ P. Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p. 370.

⁴¹ Ibid., p. 372.

⁴² Ibid., p. 367.

руженных конфликтах. Кроме того, в качестве оказывающих помощь субъектов в ней предусмотрены неправительственные организации, которым предоставляется ряд конкретных льгот. Ни один из этих документов не получил широкой поддержки, и оба они неэффективно применялись на местах.

34. На региональном и субрегиональном уровнях был принят ряд соответствующих соглашений, например, в Европе, Латинской Америке и Азии. Региональные договоры имеют особое значение для исследования этой темы, поскольку они, как правило, носят более общий характер и охватывают широкий круг вопросов. Последним таким соглашением является Соглашение ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, принятое 26 июля 2005 года⁴³ после цунами в декабре 2004 года и во многом отражающее современное мышление в отношении смягчения последствий бедствий и снижения рисков, а также предусматривающее международное сотрудничество в деле ликвидации последствий бедствий. Некоторые соглашения учреждают региональные механизмы, которым поручается выполнение разнообразных задач.

Двусторонние договоры

35. Многосторонние соглашения в свою очередь подкрепляются значительным числом двусторонних соглашений, регулирующих вопросы оказания помощи и сотрудничества между государствами, главным образом (хотя и не исключительно) в Европе (см. E/CN.4/590/Add.2)⁴⁴.

Национальное законодательство

36. Практически в каждой стране мира есть законодательство, касающееся национальных катастроф или их отдельных аспектов. Хотя некоторые государства приняли законодательные акты, непосредственно касающиеся вопросов бедствий, таких, как снижение рисков, оказание помощи и гражданская оборона, следует иметь в виду, что, как указывалось в исследовании Секретариата (A/CN.4/590)⁴⁴, государства регулируют различные аспекты предотвращения бедствий и реагирования на них с помощью разнообразных национальных законов, таких, как законы о защите и сохранении окружающей среды, лесном хозяйстве, здравоохранении, продовольственной безопасности, санитарии, эпидемиях, безопасности, охране, защите, гражданской обороне, иммиграции, таможенных пошлинах и сборах, поиске и спасании, чрезвычайных ситуациях, водопользовании, пожарной безопасности, предупреждении производственных аварий, налогообложении, метеорологии, пространственном планировании и предупреждении землетрясений. Согласно тому же исследованию по ряду вопросов национальная норма является определяющей либо посредством наполнения содержанием международной нормы, либо как механизм задействования международного сотрудничества.

Другие ключевые документы

37. Существующий массив международных договоров и соглашений о помощи в случае бедствий (охватывающий как предупреждение, так и помощь) в свою очередь дополняется рядом документов необязательного характера, при-

⁴³ Имеется по адресу: <http://aseansec.org/17579.htm>.

⁴⁴ Документ будет издан позднее.

нятых главным образом на межправительственном уровне, а также частными учреждениями и организациями. Например, в результате обзора, совместно проведенного бывшим Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и Лигой обществ Красного Креста, был принят ряд рекомендаций, предназначенных для ускорения оказания международной помощи посредством облегчения функционирования персонала по оказанию помощи и доставки гуманитарных грузов. Эти меры по ускорению оказания международной помощи⁴⁵ были одобрены Генеральной Ассамблеей в резолюции 32/56 от 8 декабря 1977 года.

38. В своей резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года Генеральная Ассамблея установила базовые рамки, которые в настоящее время используются для оказания помощи в случае бедствий. В этой резолюции Ассамблея признала в качестве ключевых областей деятельности предупреждение и смягчение последствий бедствий, обеспечение готовности, совершенствование резервного потенциала и координацию, сотрудничество и руководство в деле оказания помощи в случае бедствий и закрепила ряд руководящих принципов. Она также установила связь между помощью, восстановлением и развитием.

39. Особо следовало бы отметить Принципы и правила проведения операций Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи при стихийных бедствиях и катастрофах⁴⁶, Декларацию Красного Креста о принципах оказания международной гуманитарной помощи гражданскому населению в ситуациях бедствия 1969 года⁴⁷, резолюцию Совета Европы о мерах предосторожности на случай стихийных и иных бедствий и о планировании и предоставлении экстренной помощи при бедствиях, принятую в 1972 году⁴⁸, и Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае бедствий и катастроф, принятый в 1995 году⁴⁹. К числу других значительных документов относится проект типового соглашения по международному медицинскому и гуманитарному праву, принятый Ассоциацией международного права в 1980 году⁵⁰, Типовые правила для операций по оказанию помощи в случае бедствий, предложенные Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций в 1982 году⁵¹ и предназначен-

⁴⁵ См. доклад Генерального секретаря о Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (документ A/32/64 и Corr.1), приложение II, пункты 1–3.

⁴⁶ Приняты на двадцать первой Международной конференции Красного Креста (Стамбул, 1969 год) и пересмотрены на двадцать второй-двадцать шестой конференциях (Тегеран, (1973 год), Бухарест (1977 год), Манила (1981 год), Женева (1986 год) и Женева (1995 год), соответственно), воспроизводятся в *International Review of the Red Cross*, No. 310 (February 1996), annex IV.

⁴⁷ Резолюция XXVI двадцать первой Конференции Красного Креста, состоявшейся в Стамбуле, 6–13 сентября 1969 года (текст в издании *International Review of the Red Cross*, No. 104, November 1969).

⁴⁸ Совет Европы, резолюция Комитета министров (72) 6 от 18 февраля 1972 года.

⁴⁹ Принят на двадцать шестой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся в Женеве, 3–7 декабря 1995 года. Текст имеется по адресу: <http://www.icrc.org/publicat/conduct/code.asp>.

⁵⁰ Воспроизводится в *Report of the 59th Conference of the International Law Association*, Belgrade, 17–23 August 1980, pp. 520–527.

⁵¹ United Nations Institute for Training and Research, *Policy and Efficacy Studies*, No. 8 (New York, 1982).

ные для ликвидации пробела в международном гуманитарном праве в вопросе оказания помощи жертвам бедствий, Руководящие принципы относительно права на гуманитарную помощь, принятые Международным институтом гуманитарного права в 1992 году⁵², Мохонские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, принятые в 1995 году⁵³, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, подготовленные в 1999 году (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение), проект «Сфера»⁵⁴, Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны при оказании помощи в случае бедствий (называемые также «Ословские руководящие принципы») 2006 года⁵⁵ и Оперативное руководство по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях, принятое Межучрежденческим постоянным комитетом в 2006 году (A/HRC/4/38/Add.1, приложение).

40. Кроме того, в 1980-х годах был разработан и представлен для рассмотрения Экономическому и Социальному Совету проект конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи (см. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). Хотя этот проект конвенции так и не был принят, его положения представляют собой полезную отправную точку для разного рода норм, которые в конечном итоге могут быть включены в правовой документ, если таковой будет принят.

5. Последние события

41. Ввиду расширения участия в последнее время международного сообщества в ликвидации ситуаций бедствий была признана необходимость в совершенствовании регулирования процедур в случае бедствий в целях преодоления препятствий в деле эффективного оказания помощи. Текущие события подтверждают важность этого мероприятия. К ним относится значительное число резолюций по данной теме, которые были приняты Генеральной Ассамблеей на ее недавних сессиях по многим отдельным, однако сопряженным пунктам ее повестки дня⁵⁶, резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права на его сессии, которая состоялась в Брюгге, Бельгия, в 2003 году, Хиогская декларация, принятая Всемирной конференцией по уменьшению опасности бедствий в 2005 году⁵⁷, и резолюция, одобряющая руководство по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении, принятая на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2007 году⁵⁸.

⁵² Приняты на семнадцатом совещании за «круглым столом» по текущим проблемам гуманитарного права Международного института гуманитарного права, состоявшемся в Сан-Ремо, Италия, 2–4 сентября 1992 года.

⁵³ Воспроизводится в *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), pp. 192–208.

⁵⁴ *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, handbook (Geneva, 2000), revised in 2004.

⁵⁵ Имеется по адресу: <http://ochaonline.un.org/Publications/tabid/1403/Default.aspx>.

⁵⁶ Перечень соответствующих резолюций см. в документе A/CN.4/590/Add.2 (будет издан позднее).

⁵⁷ См. доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Кобе, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Corr.1), резолюция 1. См. также Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (там же, резолюция 2).

⁵⁸ Резолюция 4, приложение (имеется по адресу: [http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/\\$File/ICRC_002_1108.pdf!Open](http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/$File/ICRC_002_1108.pdf!Open)).

6. Международное обычное право

42. Хотя эта тема, по всей видимости, в принципе подлежит прогрессивному развитию, нельзя исключать возможность выявления применимых обычных норм. В аналитическом исследовании МФОКК и КП по разработке МПРЛБ признается, что исследовательская работа не указывает на существование системы обычного МПРЛБ⁵⁹. Вместе с тем в нем указывается, что в ходе исследовательской работы МФОКК и КП все еще могут быть обнаружены доказательства, оправдывающие пересмотр этой точки зрения⁶⁰.

III. Сфера охвата темы

43. На предварительном этапе работы по этой теме Специальный докладчик хотел бы получить от Комиссии указания в отношении сферы охвата темы, прежде чем он будет в состоянии предлагать соответствующие проекты статьи или статей. Для облегчения обсуждения ниже будут проанализированы три аспекта сферы охвата: *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis*. Вопрос о том, должна ли сфера охвата также быть определена *ratione loci* остается открытым.

A. *Ratione materiae*: понятие и классификация бедствий

44. Понятие и классификация бедствий имеют существенное значение для сферы охвата темы. Хотя бедствия проявляются в различных формах, у них есть общие элементы, выделение которых должно содействовать достижению правильного понимания самого понятия.

45. Ситуация бедствия возникает из-за того, что люди, когда они сталкиваются с опасностью, становятся уязвимы. В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы опасность определяется следующим образом:

«Потенциально пагубное физическое явление, событие или деятельность человека, которые могут приводить к гибели людей или нанесению им телесных повреждений, причинению ущерба имуществу, нарушению функционирования социальных и экономических систем или ухудшению состояния окружающей среды. Опасности могут включать скрытые условия, несущие в себе будущие угрозы, и могут обуславливаться различными причинами: природными (геологическими, гидрометеорологическими и биологическими) или вызванными процессами жизнедеятельности человека (ухудшение состояния окружающей среды и техногенные опасности)»⁶¹.

46. Между тем термин «бедствие» не является правовым. В международном праве нет общепризнанного правового определения этого термина. В одних

⁵⁹ Hoffman, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁰ Ibid., footnote 25.

⁶¹ Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий (A/CONF.206/6 и Corr.1), резолюция 2, сноска 2.

международных документах определение бедствия полностью опущено⁶², в других приводится всеохватывающее определение. Примером последних является Конвенция Тампере 1998 года, в которой бедствие определено как серьезное нарушение функционирования общества, которое создает значительную широкомасштабную угрозу для человеческой жизни, здоровья, имущества или окружающей среды, независимо от того, обусловлено оно аварией, естественными событиями или деятельностью человека, и независимо от того, развивается оно внезапно или в результате сложных длительных процессов⁶³.

47. Первый аспект, который можно выделить, заключается в том, что в понятии «бедствие» не проводится разграничение между его наступлением в одном государстве или в нескольких государствах. Иными словами, международный компонент (т.е. трансграничные последствия) необходимым требованием не является. Во-вторых, следует отметить, что пороговый уровень часто определяется как степень нарушения функционирования государства, района или общества. Третий элемент касается неизбежных страданий или ущерба, который может наступить в результате угрозы для человеческой жизни, здоровья, имущества или окружающей среды. Тогда международное значение события можно обнаружить в нежелании или неспособности пострадавшего государства, района или общества ликвидировать последствия бедствия с помощью только собственных ресурсов. Вышеназванные элементы, в которых человеческие страдания представляют собой критически важный фактор, как правило, привлекают внимание и вызывают ответную реакцию на международном уровне. Тогда роль субъектов, оказывающих помощь, можно определить как акт гуманизма⁶⁴, что имеет свои собственные последствия для сферы охвата, постольку поскольку она связана с защитой, как это обсуждается в следующем разделе.

48. В международных документах обычно проводится разграничение между бедствиями в зависимости от ряда заранее установленных критериев. Прежде всего бедствия можно разделить на две категории в зависимости от причин: стихийные бедствия (например, землетрясения, цунами и извержения вулканов) и антропогенные бедствия (например, разлив нефти, ядерные аварии и вооруженные конфликты). Кроме того, бедствия часто подразделяются в зависимости от их продолжительности на наступающие внезапно (например, ураганы) и наступающие постепенно, или «ползучие» бедствия (например, засуха, нехватка продовольствия или неурожай). И наконец, бедствия можно подразделять в зависимости от контекста, в котором они происходят, т.е. в какой-то единой или сложной чрезвычайной ситуации. Сложная чрезвычайная ситуация, как правило, определяется как гуманитарный кризис в стране, районе или об-

⁶² Например, Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий Организации американских государств, которая была открыта для подписания 7 июня 1991 года и вступила в силу 16 октября 1996 года.

⁶³ См. пункт 6 статьи 1 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, принятой в Тампере, Финляндия, 18 июня 1998 года. См. также пункт 3 статьи 1 Соглашения АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (пока не вступило в силу), в котором говорится, что «бедствие» означает серьезное нарушение функционирования общины или общества, влекущее за собой широкомасштабные человеческие, материальные, экономические и экологические потери.

⁶⁴ D. Caron, "Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness", in D. Caron and C. Leben (eds.), *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes* (The Hague, Martinus Nijhoff, 2001), p. 1, at p. 13.

шестве, при котором происходит полное или значительное разрушение властных структур в результате внутреннего или внешнего конфликта и который требует международной реакции, выходящей за рамки мандата или возможностей какого-то одного учреждения и/или осуществляемой страновой программы Организации Объединенных Наций⁶⁵.

49. В своем предложении по этой теме Секретариат предложил сначала ограничить ее стихийными бедствиями, усмотрев в этом более насущную необходимость⁶⁶. Со своей стороны Специальный докладчик считает, что название, которое в конечном итоге было согласовано Комиссией, предполагает более широкую сферу охвата. Такой подход, по всей видимости, является оптимальным для достижения основной цели кодификации и прогрессивного развития этой темы, а именно разработки норм для защиты людей. Можно утверждать, что необходимость в защите в одинаковой степени остро ощущается во всех ситуациях бедствий. Концептуальная сфера охвата должна предполагать учет всех вышеназванных категорий, что отражает признание сложности классификации бедствий в зависимости от их причин, продолжительности и контекста. Эти категории могут частично совпадать друг с другом. Не всегда возможно провести четкое разграничение между причинами, как это, например, имеет место с опустыниванием и глобальным потеплением. Определенно стихийное бедствие может быть вызвано или может усугубиться деятельностью человека, например опустынивание, обусловленное чрезмерной эксплуатацией земли и вырубкой лесов. В качестве еще одного примера можно привести эпидемию, которая может и не быть непосредственным результатом деятельности человека, однако, безусловно, может быть усугублена ею ввиду несоблюдения гигиены, в частности в лагерях для беженцев или внутренне перемещенных лиц. Вышеизложенное свидетельствует о высокой степени произвольности в классификации бедствий, требующей принятия более полного подхода. Однако вооруженные конфликты как таковые будут исключены, поскольку существует применимая детально разработанная особая область права, подробно регулирующая такие ситуации жизненной реальности: а именно, международное гуманитарное право. Это согласовывалось бы с подходом, принятым в консультативном заключении относительно законности угрозы ядерным оружием или

⁶⁵ Рабочий документ по определению сложной чрезвычайной ситуации, представленный Межучрежденческому постоянному комитету на его десятом совещании 9 декабря 1994 года (имеется в архиве Отдела кодификации). Понятие сложной чрезвычайной ситуации следует отличать от того, что было названо «сложным бедствием», т.е. случая, когда один фактор бедствия создаст уязвимость, которая открывает путь для воздействия других факторов бедствия. См. R. C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action* (London, Pinter Publishing, 1978), p. 6.

⁶⁶ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), приложение C, пункт 2. См., однако, последующее исследование Секретариата, где принят более полный подход, при этом отмечается, что, хотя основная часть исследования посвящена бедствиям, возникающим в результате природных явлений, в небольшом числе приведенных правовых документов и текстов проводится четкое разграничение между стихийными и антропогенными бедствиями (A/CN.4/590, пункт 8; будет издан позднее).

его применения, в котором Международный Суд назвал в качестве применимого в вооруженном конфликте права, предназначенного для регулирования ведения военных действий, применимый *lex specialis*⁶⁷.

B. Ratione materiae: понятие защиты людей

50. Поскольку название, присвоенное теме, должно отражать сферу ее охвата, понятие защиты людей требует дальнейшего изучения. Лица, пострадавшие от бедствий, не составляют отдельной правовой категории. Однако, поскольку жертвы бедствий оказываются в совершенно особой фактической ситуации, у них действительно возникают специфические потребности, которые нуждаются в удовлетворении. Основным постулатом норм международного и гуманитарного права и международного права прав человека, применимых в случае бедствия, является принцип гуманности, который лежит в основе всей гуманитарной деятельности⁶⁸.

51. Во-первых, понятие защиты вызывает общий вопрос, если сравнивать его с понятиями реагирования, экстренной помощи и помощи: следует ли понятие защиты рассматривать как самостоятельное понятие или же как понятие, включающее в себя эти другие понятия? В любой ситуации бедствия можно выделить три этапа: этап до бедствия, само бедствие и этап после бедствия. Понятие реагирования по времени ограничено этапом бедствия. Экстренная помощь представляет собой более широкое понятие, которое, как и помощь, включает этап до бедствия, а также этап после немедленного реагирования. В настоящем контексте оказание помощи можно описать как наличие и распределение товаров, материалов и услуг, насущно необходимых для выживания населения. Элементы понятия защиты в значительной степени зависят от контекста или области права, в которой это понятие применяется. Можно сказать, что защита является всеохватывающей, включающей более конкретные понятия реагирования, экстренной помощи или помощи, с которыми она часто сопряжена. Однако следует провести разграничение между защитой в широком и защитой в узком смысле. Это можно представить следующим образом: существует общее всеохватывающее понятие защиты, которое включает защиту в узком смысле, означающую правозащитный подход, и другие понятия, в частности понятие помощи.

52. Для целей настоящей темы защита была ограничена защитой людей. Понятие защиты людей в международном праве не ново; оно отражает особое отношение между квалификацией людей как лиц, пострадавших от бедствий, и правами и обязательствами, которые с этим связаны. Как указывалось выше, режимы защиты людей предусмотрены в международном гуманитарном праве,

⁶⁷ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996*, p. 226, at para. 25. Compare this with the position taken in *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004*, p. 136, at para. 106.

⁶⁸ Еще в 1949 году Международный Суд заявил, что в Гагской конвенции 1907 года, одном из столпов современного международного гуманитарного права, содержится ряд общих широко признанных принципов, в частности принцип элементарных соображений гуманности, который в мирное время является более требовательным, чем во время войны. См. дело о проливе Корфу (Соединенное Королевство против Албании), *I. C. J. Report 1949*, p. 4, at p. 22.

международном праве прав человека и международном праве, регулирующем статус беженцев и внутренне перемещенных лиц. Эти режимы могут применяться одновременно к одной и той же ситуации, поскольку они по сути дополняют друг друга⁶⁹. Кроме того, в их основе лежит базовое тождественно цели: защита человека при любых обстоятельствах⁶⁹. В этих трех отраслях права подчеркивается принципиальная универсальность гуманитарных принципов. Защита людей в случае бедствий также зиждется на таких принципах, как гуманность, беспристрастность, нейтральность и недискриминация, а также суверенитет и невмешательство.

53. Хотя в названии темы прямо говорится о защите людей, режим защиты часто распространяет защиту на имущество и окружающую среду. В этой связи Специальный докладчик хотел бы получить от Комиссии указания относительно того, следует ли рассматривать эти элементы и с какой степенью подробности.

54. Важно определить права и обязательства, которые начинают действовать в ситуациях бедствий, и последствия, которые могут вытекать из таких прав и обязательств. С точки зрения жертв бедствий это вопрос не только международного гуманитарного права, но также международного права прав человека, включая наличие или отсутствие права на гуманитарную помощь. Вопрос о последнем праве является актуальным, поскольку в настоящее время невозможно четко сказать, учитывает ли существующее международное право все законные потребности лиц, пострадавших от бедствия, или же в праве в этом отношении имеются пробелы. В международном гуманитарном праве это право признано юридически. Однако применительно к ситуациям бедствий, насколько можно судить, нет правовых документов, в которых бы прямо признавалось наличие такого права. В лучшем случае можно утверждать, что в международном праве прав человека оно косвенно признается. Однако содержание такого права остается неясным. Будет это право правом человека или же просто одним из прав лиц, пострадавших от бедствия? Будет это право индивидуальным или коллективным? Против кого оно будет исполняться (если таковое вообще возможно)? В любом случае критерии для определения существования и статуса какого-либо права человека вызывают споры. В этой связи возникает более фундаментальный вопрос о том, получило ли международное право прав человека развитие в этом направлении. Однако можно возразить, что формулирование и разработка такого права на помощь в случае бедствий в порядке прогрессивного развития права устранило бы риск фрагментации существующих прав человека, поскольку в противном случае придется производить (в произвольном, однако, ключе) селекцию или приоритизацию этих прав⁷⁰. В любом случае такой подход можно бы было считать вызовом принципу суверенитета

⁶⁹ A. A. Cançado Trindade, "International law for humankind: towards a new jus gentium", part II, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 317 (2005), pp. 9–312, at p. 150.

⁷⁰ J. Patrnoic, "Some reflections on humanitarian principles applicable in relief actions", in C. Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (Geneva and the Hague, Martinus Nijhoff Publishers), p. 934.

государства и сопутствующему принципу невмешательства⁷¹, в соответствии с которым государство несет главную ответственность за защиту и помощь пострадавшим в результате бедствий на его территории⁷². Возникает коллизия между, с одной стороны, принципами суверенитета государств и невмешательства и, с другой стороны, международным правом прав человека⁷³.

55. Коллизия также часто возникает между правами и обязательствами оказывающего помощь субъекта и правами и обязательствами государства, пострадавшего от бедствия. Ввиду социальных, экономических и политических последствий оказания помощи в случае бедствия и управления этим процессом государства, возможно, захотят дать новое определение своему суверенитету посредством конструктивного применения международного права. В традиционной государственной системе в настоящее время возникают различные концепции, связанные с ответственностью государств. Как отметил Секретариат в своем предложении по данной теме⁷⁴, защиту людей можно рассматривать через призму современной дискуссии о формировании принципа ответственности за защиту. Последняя концепция влечет за собой ответственность за предупреждение, реагирование и восстановление, корреспондирующую, соответственно, трем этапам ситуации бедствия. Однако целесообразность распространения концепции ответственности за защиту и ее актуальность для нынешней темы требует более подробного изучения. Даже если признать ответственность за защиту в контексте защиты и помощи лицам в случае бедствия, ее последствия будут не ясны. Например, в каком объеме эта ответственность будет создавать права для третьих сторон? Каково будет содержание этих прав? В каком случае эти права будут задействоваться? Какой характер будут носить эти права: индивидуальный или коллективный?

C. *Ratione personae*

56. Одним из особо значимых факторов является множественность субъектов, вовлеченных в ситуацию бедствия. Для работы над этой темой помимо роли государственных субъектов определенно потребуются учесть роль международных организаций, неправительственных организаций и коммерческих предпри-

⁷¹ По поводу суверенитета в качестве кардинального принципа международного права см. дело о проливе Корфу (Соединенное Королевство против Албании), *Report 1949*, p. 4, at p. 35. Относительно невмешательства см. дело о военной и полувоенной деятельности внутри и против Никарагуа (Никарагуа против Соединенных Штатов Америки), *I.C.J. Report 1986*, p. 14, paras. 202–205 (принцип невмешательства включает право каждого суверенного государства вести свои собственные дела без вмешательства извне; хотя примеры нарушений этого принципа встречаются нечасто, Суд счел, что он является частью международного обычного права) и резолюцию 2625 (XV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение.

⁷² См., например, резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3.

⁷³ Этот момент был признан в Мохонкских критериях, где говорится, что «принципы невмешательства и суверенитета не должны использоваться в качестве препятствия для гуманитарной помощи и что цель оказания гуманитарной помощи заключается в спасении жизней, а не в посягательстве на прерогативы государства, на территории которого она оказывается». См. J. Ebersole, *The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance*, *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), p. 159.

⁷⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)*, приложение C, пункт 9.

ятий. Для этого потребуется дать оценку практике негосударственных субъектов и тому, какое им необходимо придавать значение, с тем чтобы найти им правильное место в контексте защиты людей в случае бедствий. Необходимо исследовать значимые вопросы. Например, существует ли право на инициативу, как оно юридически признано в договорах по международному гуманитарному праву? Необходимо ли получить официальное предложение от помогающего негосударственного субъекта или направить запрос в его адрес? Каковы обязательства негосударственных субъектов по обеспечению защиты (если таковые существуют) в отличие от оказания помощи? Обладает ли отдельное лицо каким-либо правом в отношении негосударственных субъектов? Каково положение коммерческих субподрядчиков? Как видно по этим вопросам, правовые последствия могут различаться в зависимости от того, о каком участвующем субъекте идет речь.

D. Ratione temporis

57. Судя по всему, к вопросу об этапах, которые следует включить, необходимо применить широкий подход, с тем чтобы создалось полномасштабное правовое пространство. Важность согласованных рамок в плане прав и обязанностей становится очевидной при рассмотрении широкого спектра конкретных вопросов, которые возникают в связи с оказанием, этап за этапом, помощи в случае бедствий, т.е. не только реагирование на бедствия, но также этапы до бедствия и после бедствия: предупреждение и смягчение последствий, с одной стороны, и восстановление — с другой. Хорошим примером является потенциально спорный вопрос о предупреждении. Небезынтересно отметить, что концепция ответственности за предупреждение также является признанным компонентом формирующейся концепции защиты в международном гуманитарном праве. Однако содержание и объем предполагаемого обязательства государств предупреждать бедствия (индивидуально или коллективно) затрагивает глубинные вопросы, которыми, возможно, придется заниматься⁷⁵. В этой связи может пригодиться проделанная Комиссией работа по теме предотвращения трансграничного ущерба от опасных видов деятельности.

58. На другом конце спектра находится этап восстановления. Деятельность по восстановлению справедливо увязана с этапом реагирования, когда удовлетворяются непосредственные потребности людей, пострадавших в результате бедствия. Это следует отличать от деятельности по развитию, которую можно описать как оказание поддержки и осуществление самостоятельных стратегий в области развития. В реальности эти этапы не всегда можно легко отделить друг от друга, однако их содержание значительно различается с точки зрения *ratione materiae*, *ratione temporis* и *ratione personae*. Именно поэтому Специальный докладчик полагает, что для целей настоящей темы не следует учитывать такую деятельность в ходе подробного изучения правовых последствий этапа

⁷⁵ См. C. Romano, "L'obligation de prevention des catastrophes industrielles et naturelles", in Caron and Leben, *op. cit.*, pp. 379-428 and A. Berramdane, "L'obligation de prevention des catastrophes et risques naturelles", in *Revue de Droit Public*, vol. 113 (1997), pp. 1717-1751.

восстановления⁷⁶, с тем чтобы не наносить ущерба нормам, регулирующим вопросы развития⁷⁷.

IV. Форма работы

59. Ссылаясь на Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций в качестве возможной модели, в своем предложении по данной теме Секретариат объявляет своей целью разработку свода положений, который составит правовую базу для осуществления международной деятельности по оказанию помощи в случае бедствий⁷⁸. В этой связи с самого начала можно было бы привести некоторые соображения применительно к качественной цели работы Комиссии по данной теме. Ограничивается ли задача Комиссии кодификацией существующего права и практики или же она простирается за пределы *de lege ferenda*? В предложении Секретариата указывалось, что работа будет главным образом ограничена первым с упором, в соответствующих случаях, на прогрессивное развитие. В любом случае Комиссия сама решила, что ее проекты представляют собой как кодификацию, так и прогрессивное развитие международного права в том смысле, в каком эти концепции определены в Положении, и сочла непрактичным определять, в какую именно категорию попадает каждое из положений⁷⁹. Тем не менее с учетом аморфного состояния права, относящегося к международному реагированию на бедствия, установление надлежащего баланса между *lex lata* и *lex ferenda* представляет собой особо ответственную задачу.

60. Что касается формы окончательного продукта, то в предложении Секретариата, где говорится, что цель заключается в разработке рамочной конвенции, судя по всему, упор сделан на прогрессивное развитие в соответствии со статьей 15 Положения о Комиссии, которая предполагает прогрессивное развитие международного права посредством разработки проектов конвенций. Тем не менее на практике для своих окончательных проектов Комиссия использовала целый ряд форм: типовые правила, принципы, руководящие указания, декларации, кодексы и т.д. Независимо от окончательной формы Комиссия за немногими исключениями воплощала результаты своей работы в проекты статьи, подготовленные с учетом ее принятых методов работы. Это также должно

⁷⁶ См., например, Европейский суд по правам человека, *Доган против Турции* (заявление № 8803-8811/02, 8813/02 и 8815-8819/02), решение по третьему разделу от 29 июня 2004 года, пункт 154, где Суд обсуждает правовые последствия деятельности по восстановлению после чрезвычайной ситуации. Соответствующий пункт в соответствующей части гласит следующее: «Однако с точки зрения Суда власти несут главную ответственность и обязанность за восстановление условий, а также предоставление средств, которые позволяют заявителям добровольно вернуться, в условиях безопасности и достоинства, в свои дома или в места обычного проживания или добровольно поселиться в другой части страны (см. в этом отношении принципы 18 и 28 Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны, E/CN.4/1998/53/Add.2 от 11 февраля 1998 года)».

⁷⁷ См. Декларацию о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года, приложение).

⁷⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)*, приложение C, пункт 24.

⁷⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, различные вопросы* (см. http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#_ftn120).

относиться и к работе над настоящей темой. В соответствии со своей обычной практикой решение Комиссии по форме, которая будет рекомендована Генеральной Ассамблее для ее окончательных проектов статей, в принципе, может быть принято после завершения работы над данной темой. Тем не менее с учетом особенностей такого новаторского предприятия, возможно, было бы целесообразно договориться об окончательной форме раньше, особенно если для государств форма руководящих указаний (а не конвенции) могла бы сделать окончательный проект более приемлемым.

V. Заключение

61. Настоящий предварительный доклад призван стать основой для конструктивного обсуждения в Комиссии, которое позволит облегчить определение общей сферы охвата темы по защите людей в случае бедствий.

62. Без ущерба для результатов обсуждения в Комиссии в отношении сферы охвата Специальный докладчик считает, что избранное для темы название предполагает широкую перспективу. Работу по теме можно вести на основе правозащитного подхода, который будет обуславливать оперативные механизмы защиты.

63. Выявление основополагающих принципов и разработка на их основе норм должны найти свое отражение в будущем своде проектов статей применительно к каждому из двух элементов защиты (урок, который можно извлечь из опыта Международного союза помощи).

64. Хотя Комиссия просила Секретариат подготовить справочное исследование, первоначально ограниченное стихийными бедствиями, Специальный докладчик считает, что Комиссия вполне могла бы заняться, *pari passu*, работой, касающейся как стихийных, так и антропогенных бедствий.

65. В работе по этой теме однозначно должна учитываться множественность субъектов в ситуациях бедствия.

66. Для обеспечения полного охвата работа над этой темой должна включать все три этапа ситуации бедствия, при этом было бы справедливо особое внимание уделить аспектам, касающимся предупреждения и смягчения последствий бедствий, а также предоставлению помощи непосредственно после наступления бедствия.