



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 April 2012
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестидесят четвертая сессия

Женева, 7 мая — 1 июня и 2 июля — 3 августа 2012 года

Пятый доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком
Эдуардо Валенсией-Оспиной

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Комментарии, высказанные государствами и организациями в Шестом комитете	5
A. Общие комментарии	5
B. Проекты статей 5, 6, 7 и 8	7
C. Проект статьи 9	9
D. Проект статьи 10	9
E. Проект статьи 11	12
F. Право предлагать помощь (предложенный проект статьи 12)	14
G. Обязанность оказывать помощь (вопрос, заданный Комиссией в разделе C главы III ее ежегодного доклада за 2011 год)	16
III. Позиция Специального докладчика по вопросу, заданному Комиссией в разделе C главы III ее ежегодного доклада за 2011 год	18
IV. Разработка обязанности сотрудничать	23
A. Характер сотрудничества и уважение суверенитета пострадавшего государства	24
B. Обязанность сотрудничать как обязательство поведения	25
C. Категории сотрудничества	27
Проект статьи A: Разработка обязанности сотрудничать	36



V.	Условия предоставления помощи	37
A.	Соблюдение национального законодательства	38
B.	Идентификация потребностей и контроль качества	46
C.	Ограничения в отношении выдвигаемых условий, предусмотренные международным правом и национальным законодательством	53
	Проект статьи 13: Условия в отношении оказания помощи	61
VI.	Прекращение помощи	61
	Проект статьи 14: Прекращение помощи	63
VII.	Значимые события	64

I. Введение*

1. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Комиссия международного права постановила включить тему «Защита людей в случае бедствий» в свою программу работы и назначила Специальным докладчиком г-на Эдуардо Валенсию-Оспину.

2. На своей шестидесятой сессии в 2008 году в распоряжении Комиссии находился предварительный доклад Специального докладчика (A/CN.4/598), в котором прослеживается эволюция феномена защиты людей в случае бедствий, выявляются источники права по этой теме, а также говорится о предыдущих усилиях, направленных на кодификацию и развитие права в этой области. В нем также представлен широкий спектр различных аспектов общей сферы охвата в целях определения главных правовых вопросов, которые предстоит рассмотреть, и высказываются предварительные выводы без ущерба для результатов того обсуждения, которое этот доклад призван вызвать в Комиссии. В распоряжении Комиссии также находился запрошенный ею у Секретариата меморандум, в котором речь шла главным образом о стихийных бедствиях (A/CN.4/590 и Add.1–3) и содержался общий обзор существующих правовых инструментов и текстов, применимых к различным аспектам предотвращения бедствий и оказания экстренной помощи, а также защиты людей в случае бедствий.

3. На своей шестьдесят первой сессии в 2009 году Комиссия рассматривала второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/615 и Corr.1), в котором содержался анализ сферы охвата данной темы *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis* и вопросы, касающиеся определения «бедствия» для целей данной темы, равно как и исследование основной обязанности сотрудничать. В докладе содержались предложения по проектам статей 1 (Сфера охвата), 2 (Определение бедствия) и 3 (Обязанность сотрудничать). В распоряжении Комиссии также находились письменные ответы, представленные Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации Объединенных Наций и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП).

* Специальный докладчик выражает признательность всем тем, кто оказал помощь в подготовке настоящего доклада: Рене Уруэнье, доктору философии, директору Программы международного права и Программы для получения степени магистра права, и Сантьяго Рохасу, соискателю степени доктора юридических наук, факультет права Университета Лос-Андес, Богота; Леа Кэмпбеллу, магистру права, и Мэделайн Снайдер, соискателю степени доктора юридических наук, факультет права Нью-Йоркского университета, Нью-Йорк; Кристоудолу Каоцанису, магистру права, соискателю степени доктора философии, Колумбийский университет, Нью-Йорк; Эмике Токунага, соискателю степени доктора философии и приглашенному научному сотруднику, факультет международной публичной политики, Осакий университет, Осака, Япония; Ане Полак Петрич, соискателю степени доктора философии, факультет европейского права, Словения; Янну Деод-Дельвилю, соискателю степени магистра права, юридический факультет, Сорбонна, Париж I Пантеон-Сорбоннский университет, Париж; Аарону Маркусу, соискателю степени доктора юридических наук, Гарвардская школа права, Кембридж, Массачусетс; Марни Ахелло, Заку Бенчу, Марие Валентине Кастильо, Экте Дхарие, Райану Фарха, Александре Филипповой, Саре Финк, Эшли Гайарду, Фредерику Холлу, Тайеру Хардвику, Хилари Хэррис, Мие Псорн, Джастину Швигелю и Мелиссе Стюарт, «Глобал Ло Сколарз», выпуск 2013 года, Юридический центр Джорджтаунского университета, Вашингтон, О.К.; и Полю Р. Валекуру, Гаага.

4. На шестьдесят второй сессии Комиссии в 2010 году Специальный докладчик представил свой третий доклад по этой теме (A/CN.4/629), в котором содержался обзор комментариев, представленных в ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи государствами и МФОКК и КП 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 вопросу об ответственности пострадавшего государства. В докладе было предложено три новых проекта статей: о гуманитарных принципах при реагировании на бедствия (статья 6), о достоинстве человека (статья 7) и о главной ответственности пострадавшего государства (статья 8).

5. На шестьдесят третьей сессии Комиссии в 2011 году в ее распоряжении находился четвертый доклад Специального докладчика (A/CN.4/643 и Согг.1), в котором содержался обзор мнений государств и МФОКК и КП, высказанных в Шестом комитете и касавшихся проделанной Комиссией на тот момент работы, рассматривался вопрос об ответственности пострадавшего государства в отношении обращения за помощью в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования, анализировалась обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии на внешнюю помощь, а также право предлагать помощь в международном сообществе. В докладе содержались предложения в отношении следующих трех дальнейших проектов статей: проекты статей 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью), 11 (Обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии) и 12 (Право предлагать помощь).

6. На своей шестьдесят первой сессии в 2009 году Комиссия на 3029-м заседании 31 июля 2009 года приняла к сведению проекты статей 1–5, принятые Редакционным комитетом в предварительном порядке (см. A/CN.4/L.758). На своем 3067-м заседании 20 июля 2010 года Комиссия приняла к сведению проекты статей 6–9, принятые Редакционным комитетом в предварительном порядке (A/CN.4/L.776).

7. Кроме того, на своей шестьдесят второй сессии (2010 год) Комиссия на 3057-м заседании 4 июня 2010 года утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 1–5, который был рассмотрен на предыдущей сессии Комиссии. Подобным образом комментарии к проектам статей 1–5 были приняты Комиссией на ее 3072-м заседании 2 августа 2010 года. Текст проектов статей 1–5 с комментариями к ним был воспроизведен в главе VII.C доклада Комиссии о работе ее шестьдесят второй сессии (A/65/10).

8. На своей шестьдесят третьей сессии в 2011 году Комиссия на 3102-м заседании 11 июля 2011 года утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 6–9, который был рассмотрен на предыдущей сессии Комиссии. Комиссия далее утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 10 и 11 на 3116-м заседании 2 августа 2011 года. На своем 3122-м заседании 9 августа 2011 года Комиссия утвердила комментарий к проектам статей 6–11. Текст проектов статей 6–11 с комментариями воспроизводится в главе IX.C доклада Комиссии о работе ее шестьдесят третьей сессии (A/66/10).

9. Кроме того, на своей шестьдесят третьей сессии Комиссия на своем 3107-м заседании 18 июля 2011 года передала в Редакционный комитет проект

статьи 12 вместе с проектами статей 10 и 11, предложенными Специальным докладчиком в его четвертом докладе. Однако ввиду нехватки времени Редакционному комитету не удалось принять в предварительном порядке проект статьи 12 на этой сессии.

II. Комментарии, высказанные государствами и организациями в Шестом комитете

10. На шестьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет на своих 18–28-м заседаниях с 24 октября по 4 ноября 2011 года рассмотрел в рамках пункта 81 повестки дня, озаглавленного «Доклад Комиссии международного права о работе ее шестьдесят третьей сессии», главу IX, которая касалась темы «Защита людей в случае бедствий» (A/66/10, пункты 264–289). Выступления представителей были в основном посвящены тексту проектов статей 5–10 и комментариям к ним, уже принятым Комиссией (см. A/65/10, пункт 330, и A/66/10, пункт 289), а также содержанию проекта статьи 12, предложенного Специальным докладчиком в его четвертом докладе (A/CN.4/643 и Согг.1, пункт 109). Представители также указали на вопросы, связанные с рассматриваемой темой и включенные в главу III (раздел C, пункты 43 и 44) доклада Комиссии под названием «Конкретные вопросы, изложение мнений по которым представляло бы особый интерес для Комиссии».

11. В пункте 43 своего доклада Комиссия вновь указала на то, что она приветствовала бы получение любой информации, касающейся практики государств по нынешней теме, включая примеры национального законодательства и комментарии по конкретным правовым и институциональным проблемам, встречавшимся в ходе осуществления мероприятий по устранению бедствий или реагированию на них. В этой связи Австрия¹, Венгрия² и Индонезия³ сослались на свое национальное законодательство по вопросам оказания в случае бедствия чрезвычайной помощи. Европейский союз⁴ представил подробную информацию о своих документах в области гуманитарной помощи и гражданской защиты, а Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП)⁵ представила общую информацию о некоторых наиболее недавних событиях, касающихся ее деятельности по линии международно-правового регулирования в области реагирования на бедствия.

A. Общие комментарии

12. Как и в предыдущие годы, прения в Шестом комитете показали, что государства и организации проявляют большой интерес к этой теме⁶. Делегации в общем приветствовали достигнутый Комиссией за короткий период времени

¹ A/C.6/66/SR.23, пункт 23.

² A/C.6/66/SR.24, пункт 58.

³ A/C.6/66/SR.24, пункт 71.

⁴ A/C.6/66/SR.21, пункты 53 и 54.

⁵ A/C.6/66/SR.25, пункт 45.

⁶ В настоящем резюме прений в Шестом комитете конкретно указываются страны, делегации которых выступили с заявлениями, со ссылкой на соответствующие краткие отчеты Шестого комитета.

прогресс и особо подчеркнули важность и актуальность этой темы с учетом роста потерь в результате стихийных бедствий⁷. Они признали, что работа Комиссии, заключающаяся в кодификации и прогрессивном развитии права, внесет значительный вклад в развитие правовых норм, регулирующих оказание в случае бедствий чрезвычайной помощи, и высоко оценили ее усилия по уточнению конкретных правовых рамок относительно доступа в случае бедствий, включение основополагающих принципов, регулирующих оказание в случае бедствий чрезвычайной помощи, и признание нескольких обязанностей пострадавших государств⁸. Несколько государств признали, что эта работа будет способствовать повышению эффективности и качества гуманитарной помощи и смягчению последствий бедствий⁹. Например, одна делегация отметила, что «Комиссия решила сосредоточиться на вопросах, имеющих важное значение в настоящий момент, и показала, что она настроена действовать в русле текущих тенденций в международной практике»¹⁰.

13. В качестве общего соображения и отправного пункта для обсуждения конкретных проектов статей несколько представителей выразили Комиссии признательность за установление надлежащего баланса между необходимостью защищать людей, пострадавших от бедствий, и уважением принципов государственного суверенитета и невмешательства¹¹. Некоторые делегации подчеркнули, что реагирование на бедствия и, следовательно, подготовленные Комиссией проекты статей должны всегда основываться на полном уважении суверенитета пострадавших государств и не должны допускать того, чтобы гуманитарной помощи придавался политический характер или чтобы она служила оправданием для вмешательства во внутренние дела пострадавшего государства¹². Кроме того, была особо подчеркнута важность международной солидарности в случае бедствий¹³.

14. В то время как было выражено удовлетворение по поводу того, что Комиссия признает роль международных организаций и других гуманитарных структур в деле защиты людей в случае бедствий, было выражено мнение о том, что не совсем ясно, должны ли соответствующие проекты статей включать также организации региональной интеграции, такие как Европейский союз¹⁴.

15. Кроме того, было высказано соображение о том, что предлагаемая сфера охвата проектов статей является слишком узкой в части охватываемых событий и что поэтому ее следует расширить и распространить на более широкий спектр осуществляемой в период до бедствия деятельности, касающейся снижения степени риска, предотвращения, обеспечения готовности и смягчения

⁷ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 83), Италия (A/C.6/66/SR.21, пункт 91), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 25), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 20), Египет (A/C.6/66/SR.25, пункт 36), Швейцария (A/C.6/66/SR.18, пункт 42).

⁸ Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 84), Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 11), Нигер (A/C.6/66/SR.23, пункт 54), Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункты 52 и 55).

⁹ Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 17), Япония (A/C.6/66/SR.25, пункт 25).

¹⁰ Швейцария (A/C.6/66/SR.18, пункт 42).

¹¹ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 25), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 18).

¹² Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 41), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 112), Индонезия (A/C.6/66/SR.24, пункт 70), Египет (A/C.6/66/SR.25, пункт 36).

¹³ Япония (A/C.6/66/SR.25, пункт 25).

¹⁴ Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 57).

последствий¹⁵. Было также выражено мнение о том, что акцент в самих проектах статей следует сделать на оперативных вопросах¹⁶. Кроме того, было подчеркнуто, что не имеющие обязательной силы руководящие принципы или свод принципов для государств и других сторон, участвующих в оказании в случае бедствия чрезвычайной помощи, были бы более практичными и, скорее всего, получили бы широкую поддержку¹⁷.

16. Делегации поддержали мнение Комиссии, основанное на позиции Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (A/63/677, пункт 10(b)), согласно которой концепция «обязанность защищать» не подпадает под сферу охвата этой темы и применяется лишь по отношению к следующим четырем конкретным преступлениям: геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности¹⁸. По мнению Генерального секретаря, расширение сферы действия концепции «обязанность защищать» на реагирование на стихийные бедствия означало бы размывание концепции до неузнаваемости или утраты ее практической целесообразности. Тем не менее одна делегация утверждала, что, поскольку «обязанность защищать» входит в число наиболее динамично развивающихся и новаторских концепций в международных отношениях, необходимо продолжить тщательное изучение вопроса о целесообразности расширения сферы ее охвата на стихийные бедствия¹⁹.

В. Проекты статей 5, 6, 7 и 8

17. Что касается проекта статьи 5 (Обязанность сотрудничать), то государства особо подчеркнули ее важность, поскольку сотрудничество играет значимую роль в деле успешного оказания чрезвычайной помощи в случае бедствия и защиты нуждающихся людей²⁰. Вместе с тем прозвучал призыв о необходимости дальнейшего уточнения проекта статьи 5, с тем чтобы государства могли понять, каков объем их обязательств²¹.

¹⁵ Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 84).

¹⁶ Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 20. См. также МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 42) (отметившую наличие существенных оперативных проблем, вызванных вовлечением иностранных структур, не имеющих необходимого профессионального потенциала).

¹⁷ Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37).

¹⁸ Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 25), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 89), Япония (A/C.6/66/SR.25, пункт 26), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 18). См. также ниже комментарии в отношении проекта статьи 9, в частности Франции (A/C.6/66/SR.23, пункт 38) и Китая (A/C.6/66/SR.23, пункт 42).

¹⁹ Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 85) утверждала, что, хотя в настоящее время эта концепция применяется только в четырех конкретных случаях, упомянутых Генеральным секретарем, она содержит следующую важную оговорку «если только члены не решат иначе». По ее мнению, масштаб угроз и потерь от стихийных бедствий сегодня таков, что настало время принимать другие решения и принять вызов распространения данной концепции, чтобы включить в нее стихийные бедствия.

²⁰ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 41), Исламская Республика Иран (A/C.6/66/SR.24, пункт 51), Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 25), Израиль (A/C.6/66/SR.23, пункт 33), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 92), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 17).

²¹ Куба (A/C.6/66/SR.24, пункт 26), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 120).

18. Что касается проекта статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), то Специальному докладчику была выражена признательность за признание основной роли, которую играют принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации при координации и оказании чрезвычайной помощи в случае бедствий²². Было поддержано мнение Комиссии, зафиксированное в комментарии, об отсутствии необходимости определять, являются ли три гуманитарных принципа гуманности, нейтралитета и беспристрастности в этом проекте статьи общими принципами международного права²³. Было предложено разъяснить выражение «в особо уязвимом положении» в части применения гуманитарных принципов при реагировании на бедствия²⁴.

19. Одна делегация высказалась в пользу разработки нового проекта статьи, с тем чтобы отразить принципы Устава Организации Объединенных Наций и руководящие принципы оказания гуманитарной помощи, изложенные в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи²⁵.

20. Две делегации высказали идею о том, что проекты статей 7 и 8, поскольку в них зафиксированы ключевые принципы, было бы наиболее целесообразно поместить в начале текста будущего документа или в его преамбуле²⁶.

21. Было выражено мнение о том, что проект статьи 7 (Достоинство человека) является особенно важным, поскольку впервые он фигурирует в качестве отдельного положения в тексте будущего международного документа и служит напоминанием о том, что защита прав человека занимает центральное место в этой теме. Указывалось, что, как признано в соответствующем комментарии, обязанность «уважать и защищать» является очень широкой и охватывает как сформулированное в негативной форме обязательство воздерживаться от ущемления достоинства человека, так и сформулированное в позитивной форме обязательство уважать его достоинство. Государству с учетом его главной роли в деле реагирования на бедствия также принадлежит главная роль в выполнении этой обязанности²⁷.

22. Что касается проекта статьи 8 (Права человека), то отмечалось, что по сравнению с проектом статьи 7 его формулировка является чересчур общей и расплывчатой и что в связи с ней возникают вопросы, касающиеся его сферы охвата и толкования²⁸. Было также выражено мнение о том, что в комментарии следует более подробно разъяснить значение понятия «права человека» посредством ссылки на защиту прав, связанных с такими вопросами, как продовольствие, медицинское обслуживание, временное убежище и образование; жилье, земля и имущество, средства к существованию и среднее и высшее образование; а также документы, передвижение, восстановление семейных связей, выражение мнения и выборы²⁹.

²² Соединенные Штаты Америки (A/C.6/66/SR.21, пункт 69).

²³ Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 31).

²⁴ Нигер (A/C.6/66/SR.23, пункт 54).

²⁵ Куба (A/C.6/66/SR.24, пункт 26).

²⁶ Республика Корея (A/C.6/66/SR.24, пункт 82), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 20).

²⁷ Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 26).

²⁸ Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 32).

²⁹ Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 89).

С. Проект статьи 9

23. Проект статьи 9 (Роль пострадавшего государства), основанный на ключевом принципе государственного суверенитета и устанавливающий обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствий чрезвычайной помощи и содействия на своей территории, получил общее одобрение государств в Шестом комитете³⁰. Несмотря на то, что пострадавшее государство может лучше всех оценить потребности в этом отношении, его ответственность не должна оставаться исключительной³¹. Следует дополнительно рассмотреть вопрос об обязанности пострадавшего государства по отношению к международному сообществу в целом, поскольку бездействие чревато ужасными последствиями не только на его собственной территории, но и на территории соседних государств³². Было поддержано употребление термина «обязанность» в проекте статьи 9 по различным причинам, особенно во избежание путаницы с понятием «ответственность»³³, а также в качестве надлежащего средства для решения таких задач, как сохранение государственного суверенитета и защита пострадавшего населения³⁴. Отмечалось также, что было бы полезным включить в текст конкретную ссылку на инвалидов³⁵.

Д. Проект статьи 10

24. Что касается проекта статьи 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью), то многие делегации выразили удовлетворение по поводу квалификации в качестве юридической, а не нравственной или политической обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью. Они достигли согласия о том, что зафиксированная в нем обязанность проистекает из обязательств пострадавшего государства согласно международным документам по вопросам прав человека и международному обычному праву и что существенно важное значение имеет защита непосредственно в контексте бедствий различных прав человека, таких как право на жизнь, продовольственное обеспечение, здоровье и медицинское обслуживание³⁶. В этой связи рекомен-

³⁰ Соединенные Штаты Америки (A/C.6/66/SR.21, пункт 69), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 27), Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 38), Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 8), Аргентина (A/C.6/66/SR.25, пункт 10), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 17), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 21), Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 31), Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 55). Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 6) охарактеризовал проект статьи 9 в качестве важнейшего положения проектов статей при том понимании, что предпочтение отдается внутригосударственному законодательству.

³¹ Финляндия (от имени стран Северной Европы) (A/C.6/66/SR.21, пункт 60).

³² Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 17).

³³ Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 38), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42), Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 31).

³⁴ Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 27).

³⁵ Греция (A/C.6/66/SR.24, пункт 24).

³⁶ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Финляндия (от имени стран Северной Европы) (A/C.6/66/SR.21, пункт 60), Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 12), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 27), Чешская Республика (A/C.6/66/SR.23, пункт 19), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 8), Индия (A/C.6/66/SR.25, пункт 13), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 18), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 21), Египет (A/C.6/66/SR.25, пункт 36), Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 56), МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 41).

довалось включить в число указанных в комментарии прав человека ссылку на право на доступ к питьевой воде³⁷.

25. Поскольку пострадавшее государство не располагает неограниченной степенью усмотрения относительно своего согласия на внешнюю помощь, за которой оно обязано обращаться, когда бедствие превышает его национальные возможности реагирования, было предложено также учесть ситуации, когда пострадавшее государство может проявлять нежелание оказывать помощь и обеспечивать защиту³⁸.

26. Было обращено внимание на преамбулу Регламента Совета Европейского союза № 1257/96, который касается гуманитарной помощи и гласит, что «люди, находящиеся в бедственном положении, жертвы стихийных бедствий, войн и вспышек боевых действий или иных сопоставимых исключительных обстоятельств, имеют право на международную гуманитарную помощь, если их собственные власти не в состоянии предоставить эффективную помощь»³⁹.

27. Предлагалось отразить в тексте проекта статьи 10 тот факт, что правительство пострадавшего государства лучше всего сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своих собственных возможностей реагирования на него⁴⁰.

28. Вместе с тем несколько государств выступили против идеи, согласно которой на пострадавшем государстве лежит юридическое обязательство обращаться за внешней помощью в случаях, когда бедствие превышает его национальные возможности реагирования. По их мнению, введение такой обязанности представляет собой посягательство на суверенитет государств, а также международное сотрудничество и солидарность и не имеет под собой основы в действующем международном праве, обычном праве или практике государств. Было бы предпочтительным сформулировать положение проекта статьи 10 в назидательном ключе, а именно вместо носящего обязательный характер выражения «обязано... обращаться за помощью» следует употреблять выражение «следует ... обращаться за помощью»⁴¹.

29. Как заявила одна делегация, отношения между пострадавшим государством и международным сообществом в ситуациях бедствия не должны определяться с точки зрения прав и обязанностей, а скорее должны рассматриваться с

³⁷ Греция (A/C.6/66/SR.24, пункт 25).

³⁸ Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66).

³⁹ Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 56).

⁴⁰ Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 38).

⁴¹ Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 23), Израиль (A/C.6/66/SR.23, пункт 33), Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 38), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42), Соединенное Королевство (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Греция (A/C.6/66/SR.24, пункт 25), Куба (A/C.6/66/SR.24, пункт 26), Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37), Исламская Республика Иран (A/C.6/55/SR.24, пункт 50), Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66), Индонезия (A/C.6/66/SR.24, пункт 70), Республика Корея (A/C.6/66/SR.24, пункт 82), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 90), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 114), Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 7), Аргентина (A/C.6/66/SR.25, пункт 10), Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 33), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 19).

точки зрения международного сотрудничества не только в проекте статьи 10, но и в пункте 2 проекта статьи 11, а также проекте статьи 12⁴².

30. Некоторые делегации обратили внимание на важное значение последней части проекта статьи 10, а именно положения о том, что пострадавшее государство может по своему усмотрению выбирать различные перечисленные внешние субъекты, предлагающие помощь, о чем свидетельствует выражение «в соответствующих случаях»⁴³. В этой связи было выражено мнение о том, что включение выражения «в соответствующих случаях» в этот проект статьи способствовало повышению степени усмотрения пострадавшего государства при определении и выборе наиболее эффективной структуры по оказанию помощи, поскольку пострадавшее государство может лучше всех определить серьезность чрезвычайной ситуации на своей территории и разработать надлежащие меры реагирования⁴⁴. И напротив, было предложено исключить это выражение, с тем чтобы особо подчеркнуть дискреционные полномочия пострадавшего государства⁴⁵.

31. Было выражено мнение о том, что в связи с выражением «в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования» возникают вопросы о порядке, в котором производится оценка национальных возможностей реагирования, и что поэтому его следует более тщательно проработать⁴⁶. В этой связи было поддержано предложение о возврате к следующей формулировке, первоначально предложенной Специальным докладчиком в его четвертом докладе: «если бедствие превышает его национальные возможности реагирования»⁴⁷.

32. Был высказан ряд дополнительных предложений в отношении проекта статьи 10. Одна делегация предложила изменить формулировку проекта статьи, с тем чтобы было ясно, что государства могут по своему усмотрению запрашивать помощь у любых из перечисленных субъектов или других субъектов, не упомянутых в проекте статьи, с учетом общих стандартов в области прав человека⁴⁸. По мнению некоторых делегаций, было бы полезным определить стимулы, для того чтобы пострадавшее государство стремилось запрашивать помощь на еще более раннем этапе во избежание задержек в оказании помощи⁴⁹. Кроме того, указывалось на необходимость проведения различия между государственными и международными организациями, с одной стороны, и соответствующими неправительственными организациями — с другой, поскольку пострадавшее государство не обязано обращаться за помощью к последним⁵⁰.

⁴² Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42).

⁴³ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 11), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 8), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 115).

⁴⁴ Малайзия (там же).

⁴⁵ Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 90), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (A/C.6/66/SR.25, пункты 41 и 42).

⁴⁶ Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 12).

⁴⁷ Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48).

⁴⁸ МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 41).

⁴⁹ Италия (A/C.6/66/SR.21, пункт 91), Сальвадор, (A/C.6/66/SR.22, пункт 12).

⁵⁰ Исламская Республика Иран (A/C.6/66/SR.24, пункт 52), Аргентина (A/C.6/66/SR.25, пункт 10).

Е. Проект статьи 11

33. Было предложено в начале проекта статьи 11 (Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь) в целях обеспечения согласованности добавить выражение «без ущерба для статьи 10»⁵¹.

34. Было выражено общее согласие с пунктом 1 проекта статьи 11, в котором отражается ключевой принцип, имеющий основополагающее значение для международного права, согласно которому оказание международной чрезвычайной помощи зависит от согласия пострадавшего государства, что в полной мере согласуется с принципом государственного суверенитета⁵². Однако была выражена озабоченность по поводу установления такого юридического обязательства, которое может подорвать нынешнюю практику международного сотрудничества и солидарности⁵³.

35. Было выражено мнение о том, что, хотя требование о получении согласия пострадавшего государства является разумным, оно может привести к задержкам в случаях, когда необходимо быстрое реагирование⁵⁴. Кроме того, было заявлено, что в проекте статьи 11 следует категорически исключить положения, которые позволяют считать согласие подразумеваемым или вовсе обойтись без согласия в ситуациях, когда отсутствие согласия не будет препятствовать оказанию помощи. Ситуация, когда отсутствует функционирующее правительство, которое могло бы дать согласие, возможно, приемлема с гуманитарной точки зрения, однако возникают вопросы относительно того, кто должен решать, существует ли правительство, функционирующее или иное⁵⁵.

36. Несколько государств поддержали пункт 2 проекта статьи 11, предусматривающий, что отказ в согласии пострадавшего государства на внешнюю помощь не может быть произвольным, и подчеркнули, что пострадавшее государство имеет как право так и обязанность оказывать помощь своему собственному населению⁵⁶.

37. По мнению одной из делегаций, дополнительное изучение связи между международным сотрудничеством и международными принципами было бы полезным для установления возможных отступлений от принципов суверенитета и невмешательства. Государство должно нести ответственность за свой отказ принять помощь, поскольку такой отказ может привести к международно-противоправному деянию, если он нарушит права пострадавших лиц со-

⁵¹ Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 91).

⁵² Финляндия (от имени стран Северной Европы) (A/C.6/66/SR.21, пункт 60), Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 13), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 27), Чешская Республика (A/C.6/66/SR.23, пункт 19), Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 24), Израиль (A/C.6/66/SR.23, пункт 33), Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 39), Нигер (A/C.6/66/SR.25, пункт 54), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 9), Индия (A/C.6/66/SR.25, пункт 13), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 19), Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 6), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 22), Египет (A/C.6/66/SR.25, пункт 36), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 20), Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 56), МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 43).

⁵³ Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42), Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37), Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66), Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 7).

⁵⁴ Нигер (A/C.6/66/SR.23, пункт 54).

⁵⁵ Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 116).

⁵⁶ Финляндия (от имени стран Северной Европы) (A/C.6/66/SR.21, пункт 60), Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 13), Испания (A/C.6/66/SR.23, пункт 50).

гласно международному праву⁵⁷. Другая делегация пояснила, что обязанности сотрудничать, обращаться за помощью и воздерживаться от произвольного отказа давать согласие сопряжены с обязательством поведения или средств, а не результата пострадавшего государства, которое обязано добросовестным образом рассмотреть возможность приема помощи от другого государства или от той или иной международной структуры и не может отказывать в даче своего согласия произвольно⁵⁸. Другая делегация согласилась с этим положением проекта статьи 11, но предупредила, что согласно действующему международному праву другие государства не будут иметь возможности действовать без согласия пострадавшего государства, даже если последнее несет международную ответственность за отказ принять помощь⁵⁹.

38. Некоторые делегации настаивали на том, что в силу принципа суверенитета пострадавшее государство имеет право решать, следует ли запрашивать или принимать гуманитарную помощь, и что в международном обычном праве или практике государств отсутствует обязательство пострадавшего государства принимать внешнюю помощь⁶⁰. Одна делегация высказалась за то, чтобы вместо введения строгого правового обязательства, которое приведет к международно-правовым последствиям в случае его несоблюдения, цель проектов статей должна состоять в том, чтобы просто установить моральную и политическую обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью и не отказывать в своем согласии на внешнюю помощь произвольно⁶¹.

39. Несколько делегаций выразили мнение о том, что термин «произвольным» в пункте 2 проекта статьи может повлечь за собой трудности в плане толкования, включая, в частности, вопросы о том, как определяется произвольность отказа, кто производит такую оценку или какие будут наступать последствия, и поэтому его следует разъяснить как в тексте, так и в комментариях⁶².

40. Некоторые делегации сделали конкретные предложения текстуального характера. Так, было сочтено целесообразным рассмотреть вопрос о том, не следует ли заменить термин «произвольным» термином «неразумным»⁶³. Кроме того, было предложено дополнить текст следующим уточнением: «Отказ в согласии считается произвольным, в частности, если он нарушает положения статьи 8»⁶⁴. По мнению одной делегации, отказ не будет произвольным, например, если пострадавшее государство ранее приняло надлежащую помощь из другого источника. По ее мнению, следует предусмотреть необходимые гарантии, в том числе с помощью основополагающих принципов Устава Организации Объединенных Наций, для обеспечения того, чтобы гуманитарная по-

⁵⁷ Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66).

⁵⁸ Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 27).

⁵⁹ Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 24).

⁶⁰ Куба (A/C.6/66/SR.24, пункт 27), Индонезия (A/C.6/66/SR.24, пункт 70), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42).

⁶¹ Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37).

⁶² Израиль (A/C.6/66/SR.23, пункт 33), Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 39), Китай (A/C.6/66/SR.23, пункт 42), Соединенное Королевство (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункты 117–119), Аргентина (A/C.6/66/SR.25, пункт 10), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 22), Алжир (A/C.6/66/SR.25, пункт 33) и Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 20).

⁶³ Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48).

⁶⁴ Греция (A/C.6/66/SR.24, пункт 25).

мощь не использовалась с целью нарушения суверенных прав пострадавшего государства и вмешательства в его внутренние дела. Поэтому было предложено изменить пункт 2 следующим образом: «Отказ в согласии на внешнюю помощь, предложенную добросовестно и исключительно с целью оказания гуманитарной помощи, не может быть произвольным и необоснованным»⁶⁵.

41. Что касается пункта 3 статьи 11, то некоторые государства утверждали, что в связи с выражением «по возможности» могут возникнуть трудности при объявлении о решении относительно принятия помощи, которые негативно скажутся на населении, срочно нуждающемся в такой помощи. Степень усмотрения пострадавшего государства в плане информирования о таком решении должна быть уменьшена, с тем чтобы охватывать случаи, когда принятие решения оказывается невозможным. Это помогло бы прояснить вопрос о том, кто предположительно может официально предлагать помощь пострадавшему государству⁶⁶.

42. Одна делегация предложила разделить пункт 3 на две самостоятельные части, первая из которых будет отражать идею, что государство обязано своевременно объявлять о решении принимать или не принимать помощь, а вторая — идею, что в экстремальных ситуациях у государств могут быть обоснованные причины для того, чтобы не найти возможности ответить на предложение о помощи незамедлительно, или вообще ответить на него⁶⁷. Разъяснялось, что ни Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, ни иностранные неправительственные организации, как правило, не предлагают официальную помощь государствам. Кроме того, указывалось, что из проекта статьи 11 не совсем ясно, существует ли подразумеваемый временный срок для реагирования на предложения о помощи⁶⁸.

43. Было предложено поменять проекты статей 11 и 12 местами, с тем чтобы первым было указано право третьих государств и других субъектов предлагать помощь⁶⁹.

Г. Право предлагать помощь (предложенный проект статьи 12)

44. Несколько делегаций рассмотрели вопрос о включении еще одного проекта статьи о праве оказывающих помощь субъектов предлагать помощь пострадавшему государству, предложенного Специальным докладчиком в его четвертом докладе (предлагаемый проект статьи 12) (A/CN.4/643 и Согл.1, пункт 109). Как уже разъяснялось (см. пункт 9 выше), предложенная статья 12 была рассмотрена Комиссией на пленарном заседании и передана в Редакционный комитет. Многие делегации согласились с этим предложением, заявив, что в нем признается заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствия, которую следует рассматривать как дополняющую первичную

⁶⁵ Исламская Республика Иран (A/C.6/66/SR.24, пункт 52), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 91).

⁶⁶ Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 13), Франция (A/C.6/66/SR.23, пункт 39), Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 91), МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 43).

⁶⁷ Сальвадор (там же).

⁶⁸ МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 43).

⁶⁹ Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48).

ответственность пострадавшего государства и как проявление солидарности и сотрудничества, а не вмешательство в его внутренние дела. Было подчеркнуто, что это право оказывающих помощь субъектов заключается лишь в «предложении», а не «оказании помощи» и что пострадавшее государство по-прежнему согласно принципу суверенитета и, несмотря на положения проектов статей 10 и 11, может по своему усмотрению принимать полностью или частично любые предложения о помощи от государств и негосударственных субъектов, будь то в одностороннем порядке или в ответ на призыв⁷⁰. Была высказана идея о необходимости изменения формулировки предложенного проекта статьи, с тем чтобы наделить правом предлагать помощь всех лиц, как физических, так и юридических⁷¹.

45. Одна делегация добавила, что предложения о помощи не должны расцениваться как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства, при условии, что предложенная помощь не ущемляет его суверенитет и не отражается на его главной роли в осуществлении руководства, контроля, координации и надзора применительно к такой помощи⁷². Было предложено сформулировать это предложение в качестве позитивного долга международного сообщества в рамках международного сотрудничества⁷³. В этой связи подчеркивалось, что в проекте статьи 5 уже предусматривается обязанность всех субъектов сотрудничать; поэтому вместе проекты статей 5 и 12 оказывали бы на государства и другие субъекты определенное давление с точки зрения предложения помощи, что следует только приветствовать⁷⁴.

46. Однако некоторые делегации согласились лишь с общей посылкой, сформулированной в проекте статьи, и настоятельно призвали ограничить сферу и условия его применения, не подрывая при этом принцип невмешательства во внутренние дела пострадавшего государства⁷⁵. В этой связи было предложено сократить сферу охвата «предложением помощи»⁷⁶.

47. Несколько государств высказали мнение о том, что роль международного сообщества в плане предложения помощи пострадавшим государствам не должна определяться с позиции отстаивания прав и что поэтому соответствующее положение должно быть переформулировано с учетом принципов международного сотрудничества и солидарности⁷⁷. Кроме того, некоторые под-

⁷⁰ Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 12), Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/66/SR.21, пункт 60), Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 86), Мексика (A/C.6/66/SR.22, пункт 20), Чешская Республика (A/C.6/66/SR.23, пункт 19), Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 25), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 10), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 19), Египет (A/C.6/66/SR.25, пункт 36).

⁷¹ Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 14).

⁷² Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 10).

⁷³ Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 92), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 20).

⁷⁴ Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 25).

⁷⁵ Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 86), Мексика (A/C.6/66/SR.22, пункт 20), Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 25), Чили (A/C.6/66/SR.24, пункт 10), Румыния (A/C.6/66/SR.25, пункт 19).

⁷⁶ Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 25).

⁷⁷ Соединенные Штаты Америки (A/C.6/66/SR.21, пункт 69), Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 75), Сальвадор (A/C.6/66/SR.22, пункт 14), Германия (A/C.6/66/SR.23, пункт 28), Израиль (A/C.6/66/SR.23, пункт 33), Соединенное Королевство (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37), Португалия (A/C.6/66/SR.24, пункт 66), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 92), Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 7), Шри-Ланка (A/C.6/66/SR.27, пункт 20), МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 44).

черкнули, что акцент следует делать скорее на обязанности пострадавшего государства рассматривать предложения о помощи, а не на юридическом праве⁷⁸. Указывалось также, что положение о праве предлагать помощь, как предусмотрено в проекте статьи 12, не имеет очевидного самостоятельного значения, а просто признает реальность в ситуациях бедствий⁷⁹.

48. Более того, по мнению некоторых делегаций, целесообразно рассмотреть вопрос о том, должны ли все субъекты, упомянутые в тексте, иметь один и тот же юридический статус, поскольку лишь субъекты международного права уполномочены осуществлять право предлагать помощь⁸⁰. В этой связи отмечалось, что эти три группы субъектов были включены в одну и ту же категорию в проекте статьи 7 о достоинстве человека⁸¹.

49. Кроме того, отмечалось, что МФОКК и КП и ее национальные общества не подпадают под категории, упомянутые в проекте статьи 12⁸². Помимо этого, как уже упоминалось (см. пункт 14 выше), было сочтено необходимым рассмотреть вопрос о том, распространяется ли термин «компетентные межправительственные организации» на организации региональной интеграции, такие как Европейский союз⁸³.

50. По мнению некоторых делегаций, это положение является излишним, поскольку государства уже обладают суверенным правом делать такие предложения на практике⁸⁴. Одна делегация высказала идею о том, что из-за расхождения во мнениях Комиссии следует избегать изложения окончательных выводов по этим вопросам в интересах содействия разработке инструмента, который будет использоваться международным сообществом наиболее практичным образом⁸⁵.

Г. Обязанность оказывать помощь (вопрос, заданный Комиссией в разделе С главы III ее ежегодного доклада за 2011 год)

51. На своем предпоследнем заседании сессии 2011 года (3126-е заседание), 11 августа 2011 года, в отсутствие Специального докладчика по вопросу о защите людей в случае бедствий Комиссия согласилась принять предложение одного из своих членов⁸⁶ включить также в главу III своего доклада о работе сессии, озаглавленную «Конкретные вопросы, изложение мнений по которым представляло бы особый интерес для Комиссии», следующий вопрос, адресованный государствам:

⁷⁸ Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 75), Таиланд (A/C.6/66/SR.24, пункт 92).

⁷⁹ Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37).

⁸⁰ Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 75), Мексика (A/C.6/66/SR.22, пункт 20), Чешская Республика (A/C.6/66/SR.23, пункт 19), Германия (A/C.6/66/SR.23, пункт 28), Исламская Республика Иран (A/C.6/66/SR.24, пункт 52), Пакистан (A/C.6/66/SR.25, пункт 7), Европейский союз (A/C.6/66/SR.21, пункт 57).

⁸¹ Чешская Республика (там же).

⁸² МФОКК и КП (A/C.6/66/SR.25, пункт 44).

⁸³ Европейский союз (там же).

⁸⁴ Соединенное Королевство (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Российская Федерация (A/C.6/66/SR.24, пункт 37).

⁸⁵ Соединенные Штаты Америки (A/C.6/66/SR.21, пункт 69).

⁸⁶ См. A/CN.4/SR.1326.

«Комиссия пришла к мнению, что на государствах лежит обязанность сотрудничать с пострадавшим государством в вопросах, касающихся ликвидации последствий стихийных бедствий. Эта обязанность сотрудничать включает обязанность государств оказывать помощь пострадавшему государству в случае поступления соответствующей просьбы?» (A/66/10, глава III, пункт 44).

52. На момент выхода настоящего доклада письменных ответов на вышеуказанный вопрос от государств получено не было. Вместе с тем в Шестом комитете многие государства, выступавшие на эту тему, ответили на данный вопрос отрицательно, в качестве основных доводов указывая на то, что подобная обязанность не имеет основания в действующем международном праве, обычном праве или на практике и что установление такой новой обязанности не только было бы противоречивым, но и породило бы многочисленные юридические и практические проблемы⁸⁷.

53. Было высказано мнение, что обязанность сотрудничать в данном контексте следует понимать просто как обязанность рассматривать просьбы пострадавшего государства о помощи и что возникновение этой обязанности должно быть обусловлено не только решением пострадавшего государства о том, что ему требуется помощь, но еще и способностью помогающего государства оказать запрашиваемую помощь⁸⁸. Было выдвинуто несколько предложений сформулировать соответствующее положение так, чтобы призвать незатронутых субъектов оказывать содействие или помощь либо настоятельно им это рекомендовать, исходя из принципов сотрудничества и международной солидарности⁸⁹, или же лишь обязать государства «незамедлительно отвечать» на просьбу пострадавшего государства. В последнем случае была упомянута статья 4 Соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года⁹⁰. Также было подчеркнуто, что поднятый вопрос отразится на практическом применении проектов статей 10 и 11, поскольку обязанность обращаться за помощью в случае бедствий необходимо будет подкрепить соответствующей обязанностью оказывать помощь. Однако связывающее государства юридическое обязательство предоставлять помощь может быть воспринято как неприемлемое вмешательство в суверенный процесс принятия государством решений⁹¹.

54. Была высказана поддержка прежнего толкования обязанности сотрудничать, которое предлагал Специальный докладчик⁹².

⁸⁷ Мексика (A/C.6/66/SR.18, пункт 55, и A/C.6/66/SR.22, пункт 21), Словения (A/C.6/66/SR.20, пункт 12), Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 76), Италия (A/C.6/66/SR.21, пункт 91), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 28), Австрия (A/C.6/66/SR.23, пункт 23), Германия (A/C.6/66/SR.23, пункт 28), Соединенное Королевство (A/C.6/66/SR.23, пункт 45), Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48), Испания (A/C.6/66/SR.23, пункт 50), Венгрия (A/C.6/66/SR.24, пункт 59), Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 120), Республика Корея (A/C.6/66/SR.24, пункты 120 и 121), Ирландия (A/C.6/66/SR.25, пункт 21).

⁸⁸ Мексика (A/C.6/66/SR.18, пункт 55, и A/C.6/66/SR.22, пункт 21), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 28).

⁸⁹ Венгрия (A/C.6/66/SR.24, пункт 59), Польша (A/C.6/66/SR.21, пункт 86).

⁹⁰ Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 76).

⁹¹ Малайзия (A/C.6/66/SR.24, пункт 120).

⁹² Нидерланды (A/C.6/66/SR.23, пункт 48).

III. Позиция Специального докладчика по вопросу, заданному Комиссией в разделе С главы III ее ежегодного доклада за 2011 год

55. Далее Специальный докладчик рассматривает вопрос Комиссии в свете соответствующей практики государств, а также замечаний, высказанных государствами в ответах на этот вопрос. Сначала следует напомнить, что проекты статей 5 и 10, которые были в предварительном порядке утверждены, закрепляют обязанность сотрудничать и, соответственно, обязанность пострадавших государств обращаться за помощью. Выделенная Комиссией проблема относится к взаимосвязи между юридическими обязанностями, установленными в проектах обеих статей.

56. В этом отношении международная практика, оформленная в международных договорах, показывает, что, хотя оказание помощи одним государством другому по его просьбе основано на принципах солидарности и сотрудничества, оно предполагает добровольный характер действий помогающего государства. В этом смысле пункт 3 статьи 4 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года⁹³ гласит:

«Каждое государство-участник, к которому обращена просьба о предоставлении телекоммуникационной помощи непосредственно или через координатора операций, быстро определяет и уведомляет запрашивающее государство-участника о том, предоставит ли оно запрошенную помощь непосредственно или иным образом, а также о размерах, сроках, условиях, ограничениях и возможной стоимости такой помощи».

57. Более четко это сформулировано в пункте 1 статьи 9 Соглашения АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года⁹⁴:

«Каждая Сторона на добровольной основе составляет перечни следующих сил и средств, которые могут предоставляться согласно региональным резервным соглашениям в целях преодоления бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- a. организаций, способных оказывать чрезвычайную помощь и проводить поисково-спасательные работы;
- b. военных и гражданских ресурсов;
- c. чрезвычайных запасов для оказания экстренной помощи при бедствиях;
- d. специалистов по ликвидации последствий бедствий и соответствующих технических средств».

58. Из вышеуказанных документов явно следует, что оказание помощи одним государством другому должно быть добровольным, а потому подписавшие их стороны не несут позитивного обязательства оказывать помощь. Такая практи-

⁹³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906, стр. 83. Далее — «Конвенция Тампере».

⁹⁴ ASEAN Documents Series 2005, p. 160. Далее — «Соглашение АСЕАН».

ка признается Институтом международного права в статье V его резолюции 2003 о гуманитарной помощи⁹⁵, согласно которой:

«1. Все государства должны оказывать посильную гуманитарную помощь жертвам в государствах, пострадавших от бедствий, за исключением случаев, когда оказание такой помощи может создать серьезную угрозу для их собственного экономического, социального или политического положения. Особое внимание следует уделять бедствиям, затрагивающим соседние государства.

2. Межправительственные организации должны предлагать гуманитарную помощь пострадавшим от бедствий, руководствуясь своими мандатами и уставными предписаниями».

59. В этой формулировке побудительный термин «следует», используемый в отношении оказания помощи государствами, резко контрастирует с императивной формулировкой «должны», применяемой к межправительственным организациям. Такая дифференциация подразумевает, что, хотя обязанность оказывать помощь может лежать на межправительственных организациях, если это предусмотрено их мандатами, для государств такой обязанности не существует. В этом отношении государства сами решают, оказывать или не оказывать помощь, даже если пострадавшее государство просит их об этом.

60. Кроме того, из формулировки Института международного права, гласящей, что государства должны оказывать гуманитарную помощь «за исключением случаев, когда оказание такой помощи может создать серьезную угрозу для их собственного экономического, социального или политического положения», следует, что главным критерием оказания гуманитарной помощи служат пределы возможностей государства. На практике абстрактно сформулированная обязанность оказывать помощь может стать непомерным бременем для тех государств, которые могут быть не в состоянии в достаточной степени и эффективно исполнять свои основные обязанности по отношению к собственному населению, не говоря уже об обязанностях в отношении третьих государств. Разумеется, для защиты людей в случае бедствий необходимы солидарность и сотрудничество, и обеспечение этой защиты, как отмечает Специальный докладчик в своем четвертом очередном докладе, является задачей всего международного сообщества (A/CN.4/643, пункт 80). Тем не менее их нельзя толковать в ущерб способности государств выполнять в силу своего суверенитета свои основные обязанности по отношению к собственному народу.

61. Эта оговорка, учитывающая ограниченность возможностей государств, находит подтверждение в нескольких международных документах. В их числе — Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 года⁹⁶, пункт 4 статьи 2 которой гласит:

«Государства-участники в пределах своих возможностей определяют экспертов, оборудование и материалы, которые они могли бы выделить для предоставления помощи другим государствам-участникам в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, а также условия, осо-

⁹⁵ См. B. Vukas (Rapporteur), “Humanitarian Assistance”, Resolution, Institut de droit international, Sixteenth Commission (2003), p. 6.

⁹⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643, стр. 178. Далее — «Конвенция о помощи в случае ядерной аварии».

бенно финансовые, на которых такая помощь могла бы быть предоставлена, и уведомляют об этом Агентство».

62. В свою очередь, в пункте 3 статьи 3 вышеупомянутого Соглашения АСЕАН⁹⁷ закреплён следующий руководящий принцип:

«Стороны обязаны в духе солидарности и партнерства и с учетом своих соответствующих потребностей, возможностей и положения укреплять сотрудничество и координацию для достижения целей настоящего Соглашения».

63. Далее, в пункте 6 статьи 11⁹⁸, говорится следующее:

«Стороны в пределах своих возможностей определяют военных и гражданских экспертов, оборудование, средства и материалы, которые они могли бы выделить для предоставления помощи другим Сторонам в случае бедствия, а также условия, особенно финансовые, на которых такая помощь могла бы быть предоставлена, и уведомляют об этом Центр АСЕАН по координации гуманитарной помощи».

64. Эта оговорка также признается Комитетом Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, который в пункте 40 своего Замечания общего порядка № 14 (2000)⁹⁹ о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) отмечает, что:

«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».

65. Кроме того, в пункте 38 Замечания общего порядка № 12 (1999)¹⁰⁰ Комитета о праве на достаточное питание (статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) говорится следующее:

«Государства несут совместную и индивидуальную ответственность, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Каждое государство должно содействовать решению этой задачи сообразно своим возможностям».

66. Более того, тот же принцип упоминается также, хотя и косвенно, в вышеупомянутой Конвенции Тампере¹⁰¹, в пункте 2 статьи 4 которой говорится:

⁹⁷ См. сноску 94 выше.

⁹⁸ Ibid., p. 161.

⁹⁹ E/C.12/2000/4.

¹⁰⁰ E/C.12/1999/5.

¹⁰¹ См. сноску 93 выше.

«Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи и те меры, которые приняты в соответствии со статьями 5 и 9 настоящей Конвенции, и, когда это возможно, предоставляет государству-участнику, к которому обращена просьба, и/или координатору операций любую другую информацию, необходимую для определения того, насколько такое государство-участник сможет выполнить эту просьбу».

67. В этом отношении некоторые из большого числа делегаций в Шестом комитете, отрицающих наличие в действующем международном праве обязанности оказывать помощь по просьбе пострадавшего государства, в обоснование своей позиции прямо сослались на ограниченность национальных возможностей государств по оказанию помощи.

68. В свете вышеизложенных соображений Специальный докладчик не может подтвердить вывод, к которому он пришел еще при подготовке своего четвертого доклада, о том, что обязанность сотрудничать в деле оказания чрезвычайной помощи в настоящее время не предусматривает юридической обязанности государств оказывать помощь по просьбе пострадавшего государства. Этот вывод подтверждается подавляющим большинством государств, представивших замечания в Шестом комитете в ответ на запрос Комиссии, причем делегации Мексики¹⁰², Словении¹⁰³, Сингапура¹⁰⁴, Италии¹⁰⁵, Швейцарии¹⁰⁶, Колумбии¹⁰⁷, Австрии¹⁰⁸, Германии¹⁰⁹, Соединенного Королевства¹¹⁰, Нидерландов¹¹¹, Испании¹¹², Венгрии¹¹³, Республики Корея¹¹⁴, Малайзии¹¹⁵ и Ирландии¹¹⁶ недвусмысленно выразили твердую убежденность в том, что в общем международном праве такой обязанности не существует. Другие делегации (Польша¹¹⁷, Таиланда¹¹⁸, Пакистана¹¹⁹ и Шри-Ланки¹²⁰) высказали менее категоричные взгляды по этому вопросу, но следует отметить, что при этом они не признавали наличие обязанности государств «оказывать» помощь по запросу, а, скорее, затрагивали совершенно иной вопрос, касающийся возможного наличия обязанности «предложить» помощь.

69. Невзирая на вышесказанное, необходимо отметить также, что государства могут согласиться с вменением такой обязанности на основании взаимных до-

¹⁰² A/C.6/66/SR.18, пункт 55.

¹⁰³ A/C.6/66/SR.20, пункт 12.

¹⁰⁴ A/C.6/66/SR.21, пункт 76.

¹⁰⁵ A/C.6/66/SR.21, пункт 91.

¹⁰⁶ A/C.6/66/SR.22, пункт 21.

¹⁰⁷ A/C.6/66/SR.22, пункт 28.

¹⁰⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 23.

¹⁰⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 28.

¹¹⁰ A/C.6/66/SR.23, пункт 45.

¹¹¹ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

¹¹² A/C.6/66/SR.23, пункт 50.

¹¹³ A/C.6/66/SR.24, пункт 59.

¹¹⁴ A/C.6/66/SR.24, пункт 82.

¹¹⁵ A/C.6/66/SR.24, пункты 114 и 120–121.

¹¹⁶ A/C.6/66/SR.25, пункт 21.

¹¹⁷ A/C.6/66/SR.21, пункт 86.

¹¹⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 92.

¹¹⁹ A/C.6/66/SR.25, пункт 7.

¹²⁰ A/C.6/66/SR.27, пункт 20.

говоренностей. И действительно, такая возможность косвенно признается в вышеупомянутой статье V резолюции 2003 Института международного права о гуманитарной помощи¹²¹. Утверждая, что государствам «следует» предлагать помощь, в то время как межправительственные организации «должны» это делать в соответствии со своими мандатами, Институт признает, что государства могут договориться о наложении на межправительственные организации, членами которых они являются, позитивного обязательства оказывать помощь по запросу.

70. Подобная возможность предусматривается и в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии, в пункте 2 статьи 1 которой, вслед за изложением общей обязанности сотрудничать в целях содействия безотлагательному предоставлению помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, говорится следующее:

«Для содействия такому сотрудничеству государства-участники могут достигать двусторонних или многосторонних договоренностей или, где это целесообразно, их сочетания с целью предотвращения или сведения к минимуму вреда и ущерба, которые могут иметь место в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации».

71. Существуют межгосударственные соглашения, устанавливающие обязанность сторон предоставлять помощь по запросу. В их числе можно упомянуть Соглашение, учреждающее Карибское агентство по ликвидации последствий стихийных бедствий (КАПСБ)¹²² Карибского сообщества, статья 13 которого отражает обязанность, принимаемую на себя государствами-участниками:

«Определить, держать наготове и в случае бедствия немедленно предоставлять по запросу Координатора соответствующие материальные и людские ресурсы».

72. Еще один пример можно найти в Сводном варианте Договора о функционировании Европейского союза¹²³, пункт 2 статьи 222 которого гласит:

«Если одно из государств-членов подвергается террористической атаке либо становится жертвой катастрофы, вызванной природными или антропогенными факторами, то другие государства-члены оказывают ему содействие по просьбе его политических органов. С этой целью государства-члены координируют свои шаги в рамках Совета».

73. Наконец, Специальный докладчик хотел бы затронуть вопрос, поднимавшийся в Шестом комитете некоторыми делегациями¹²⁴, поддерживающими точку зрения, согласно которой, несмотря на отсутствие обязанности оказывать помощь по запросу, может существовать обязанность должным образом рассматривать просьбы пострадавшего государства о помощи. На практике существует несколько документов, ссылка на которые может использоваться в обоснование такой позиции.

¹²¹ См. сноску 95 выше.

¹²² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2236, No. 40212, p. 62. Далее — «Соглашение о КАПСБ».

¹²³ *Official Journal of the European Union*, C 115/47.

¹²⁴ Сингапур (A/C.6/66/SR.21, пункт 76), Мексика (A/C.6/66/SR.18, пункт 55), Колумбия (A/C.6/66/SR.22, пункт 28), Испания (A/C.6/66/SR.23, пункт 50).

74. Так, пункт 3 статьи 2 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии гласит:

«Каждое государство-участник, которому направлена просьба о такой помощи, безотлагательно принимает решение и сообщает запрашивающему государству-участнику, непосредственно или через Агентство, о том, в состоянии ли оно предоставить запрашиваемую помощь, а также об объеме и условиях помощи, которая может быть предоставлена».

75. В том же ключе в пункте 3 статьи 4 вышеупомянутой Конвенции Тампере говорится, что каждое государство-участник, к которому обращена просьба о предоставлении телекоммуникационной помощи, «быстро определяет и уведомляет запрашивающее государство-участника о том, предоставит ли оно запрошенную помощь непосредственно или иным образом».

76. Позднее в пункт (с) статьи 4 Соглашения АСЕАН было включено аналогичное положение, гласящее, что при выполнении задач данного соглашения стороны обязаны «незамедлительно откликаться на просьбы пострадавшей стороны о помощи».

77. Далее пункт 4 статьи 11 гласит следующее:

«Каждая Сторона, которой направлена просьба о помощи, безотлагательно принимает решение и сообщает запрашивающей Стороне, непосредственно или через Центр АСЕАН по координации гуманитарной помощи, о том, в состоянии ли она предоставить запрашиваемую помощь, а также о размере и условиях такой помощи».

78. До завершения рассмотрения Комиссией предложения Специального докладчика по проекту статьи 12 ему не представляется необходимым на данном этапе занимать окончательную позицию по последнему вопросу, рассматриваемому выше. В любом случае как оказывающее помощь, так и пострадавшее государство должны действовать с соблюдением принципа добросовестности, на который содержится ссылка в пункте (9) комментария к проекту статьи 10.

IV. Разработка обязанности сотрудничать

79. В ответ на комментарии в Шестом комитете, резюмированные выше (см., в частности, пункты 17, 28–29, 37, 45, 47 и 53), Специальный докладчик перейдет теперь к дальнейшей разработке обязанности сотрудничать, предусмотренной статьей 5.

80. Как обсуждалось в предыдущих докладах Специального докладчика, сотрудничество играет центральную роль при оказании чрезвычайной помощи в ситуациях бедствий и абсолютно необходимо для эффективного и своевременного реагирования на них. Такая существенная роль обуславливает потребность в дальнейшей разработке функциональных требований, касающихся обязанности сотрудничать, предусмотренной в проекте статьи 5, и той координации, в которой нуждаются пострадавшие государства и оказывающие помощь субъекты.

81. Поэтому настоящий анализ является попыткой очертить контуры обязанности сотрудничать, предусмотренной статьей 5. Очевидно, что характер сотрудничества должен определяться его целью, которая в настоящем контексте

состоит в оказании чрезвычайной помощи в случае бедствия. С точки зрения международного публичного права в более широком смысле юридическая и практическая эффективность обязанности государств сотрудничать в оказании чрезвычайной помощи в случае бедствий достигается посредством установления четкого баланса между тремя важными аспектами. Во-первых, такая обязанность не должна посягать на суверенитет пострадавшего государства. Во-вторых, эта обязанность должна налагаться на оказывающие помощь государства в качестве юридического обязательства поведения. В-третьих, эта обязанность должна относиться исключительно к чрезвычайной помощи в случае бедствий и охватывать различные конкретные элементы, из которых обычно состоит сотрудничество в этом вопросе.

А. Характер сотрудничества и уважение суверенитета пострадавшего государства

82. В силу самого своего характера сотрудничество может вступать в противоречие с суверенными прерогативами получающего помощь государства. Например, как доставка продовольствия населению страны, так и использование иностранных поисково-спасательных бригад могут восприниматься как покушение на традиционное понятие государственного суверенитета. Эта законная забота о соблюдении суверенитета пострадавшего государства подробно рассматривалась в предыдущих докладах Специального докладчика и в ходе более ранних обсуждений Комиссии. Поэтому, подтверждая, что сам по себе этот вопрос остается одним из центральных при анализе характера сотрудничества, в настоящем разделе мы затрагиваем его довольно поверхностно.

83. Любая попытка оказания чрезвычайной помощи должна предприниматься с учетом принципа суверенитета. Для того чтобы соблюдать и гарантировать суверенитет пострадавшего государства, статья 5 предусматривает, что сотрудничество будет осуществляться «[в] соответствии с настоящими проектами статей». Поэтому сотрудничество должно будет быть расширено в соответствии с проектом статьи 9, согласно которому пострадавшее государство «в силу своего суверенитета» играет основную роль в ходе всего процесса оказания чрезвычайной помощи, а остальным заинтересованным субъектам отводится дополняющая роль.

84. Стремление обеспечить оказание помощи при соблюдении суверенитета пострадавшего государства не является новой концепцией в международном праве. Как указывалось в пункте (1) комментария к проекту статьи 5 (A/65/10, пункт 331, статья 5, комментарий), Устав Организации Объединенных Наций уравнивает понятия суверенитета (статья 2 (1) и международного сотрудничества (статьи 1 (3), 13, 55 и 56). Аналогичное равновесие достигнуто в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций¹²⁵. Кроме того, это равновесие отражено в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи 1991 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций и в Конвенции Тампере.

¹²⁵ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи 1970 года.

В. Обязанность сотрудничать как обязательство поведения

85. Обязанность сотрудничать предусмотрена также статьей 17 окончательных проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, принятых Комиссией на ее шестидесятой сессии (A/63/10, глава IV.E, пункты 53 и 54). Пункт 4 этой статьи гласит:

«Государства оказывают научное, техническое, материально-техническое и иное содействие другим государствам, в которых возникла чрезвычайная ситуация. Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную научно-техническую помощь и гуманитарную помощь».

86. В статье содержится призыв государствам оказывать «научное, техническое, материально-техническое и иное содействие другим государствам», в которых возникла чрезвычайная ситуация, в целях обеспечения защиты водоносного горизонта. Она развивает положения проекта статьи 7 об общем обязательстве сотрудничать посредством описания необходимого сотрудничества между пострадавшими государствами и оказывающими помощь субъектами в чрезвычайных ситуациях. В комментарии к статье 17 указывается на то, что Комиссия установила обязательство «поведения, а не результата». В комментарии далее говорится, что «[п]омощь связана с координацией чрезвычайных мер и сообщений, направлением подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставлением специального оборудования и припасов, экспертной научно-технической и гуманитарной помощью».

87. Аналогичные формулировки содержатся в Декларации АСЕАН о взаимной помощи в случае стихийных бедствий 1976 года¹²⁶, предусматривающей, что «государства-члены в рамках своих возможностей сотрудничают в совершенствовании каналов связи для оповещения о бедствиях, обмена экспертами и стажерами, обмена информацией и документами, распределения материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи».

88. Положения, свидетельствующие об установлении обязательства поведения, а не результата, фигурируют в различных документах Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея в пункте 12 приложения к резолюции 46/182 1991 года призывает Организацию Объединенных Наций взять на себя координирующую роль в обеспечении оказания чрезвычайной помощи, но не призывает к достижению конкретных целей в результате такой координации. Декларация об установлении нового международного экономического порядка 1974 года акцентирует внимание на поведении, призывая к «укреплению при помощи индивидуальных и коллективных действий взаимного экономического, торгового, финансового и технического сотрудничества между развивающимися странами»¹²⁷.

89. Резолюция 2008/36 Экономического и Социального Совета от 25 июля 2008 года, в которой идет речь о чрезвычайной гуманитарной помощи, также

¹²⁶ С ее текстом можно ознакомиться по адресу: www.aseansec.org. Далее «Декларация АСЕАН 1976 года».

¹²⁷ Резолюция 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи, пункт 4(s).

содержит призыв к конкретному поведению, не предусматривая при этом никакого конкретного результата, а именно:

«рекомендует государствам-членам создавать и улучшать условия, способствующие укреплению потенциала своих национальных и местных органов власти, национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и национальных и местных неправительственных и базирующихся в общинах организаций в деле предоставления своевременной гуманитарной помощи, а также рекомендует международному сообществу, соответствующим подразделениям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим учреждениям и организациям оказывать поддержку национальным властям в реализации их программ по наращиванию потенциала, в том числе через посредство технического сотрудничества и долгосрочных партнерских связей на основе признания их важной роли в предоставлении гуманитарной помощи»¹²⁸.

90. Приоритет обязательства поведения устанавливается в нескольких многосторонних конвенциях. Например, государства — участники Конвенции Тампере в ее статье 2(с) договариваются о «предоставлении быстрой телекоммуникационной помощи для смягчения последствий бедствия», но не о функционировании телекоммуникационных сетей определенного вида. Со своей стороны, Соглашение АСЕАН, которое содержит подробные положения о методах научно-технического сотрудничества, не превращает никакие из этих положений в обязательство. Например, вместо того, чтобы договориться о стандартизации своих методов отчетности к определенному сроку, члены АСЕАН в статье 18.16 Соглашения АСЕАН договариваются «содействовать стандартизации формата отчетных данных и информации». Кроме того, обязательства поведения, а не результата можно найти в Конвенции о правах инвалидов 2006 года¹²⁹ и в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии 1986 года.

91. Помимо международно-правового регулирования в сфере оказания чрезвычайной помощи как такового обязательство сотрудничать как обязательство поведения, а не результата нашло отражение в двусторонних договорах. Среди многочисленных примеров достаточно упомянуть договор между Соединенными Штатами и Мексикой по сельскому хозяйству, налагающий на оба государства обязательства по сотрудничеству в фумигации груш, но не в уничтожении слизневидки желтоватой¹³⁰. В соглашении между Европейским союзом и Соединенными Штатами о контролируемых веществах содержится призыв к «техническому сотрудничеству... в частности в области программ подготовки и обмена для заинтересованных должностных лиц», но отсутствует требование о

¹²⁸ Резолюция 2008/36 Экономического и Социального Совета, озаглавленная «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», пункт 2.

¹²⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, No. 44910.

¹³⁰ State Department No. 02-50, 2002 WL 1517444 (Treaty), Memorandum of understanding between the United States Department of Agriculture and the Office of the United States Trade Representative, and the Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food and the Secretariat of Economy of the United Mexican States regarding areas of food and agricultural trade (2002).

том, чтобы эти должностные лица проходили некую заранее установленную проверку знаний¹³¹.

92. Согласно другим соответствующим международно-правовым обязательствам сам характер сотрудничества в области защиты лиц в ситуациях бедствий подразумевает обязательство поведения, а не результата.

С. Категории сотрудничества

93. В контексте настоящей темы обязанность сотрудничать имеет четко определенную цель, а именно защищать людей в случае бедствий. Для практического достижения этой цели обязанность сотрудничать чаще всего охватывает такие виды деятельности, как «медицинское обслуживание, продовольствие, сельскохозяйственная подготовка, чрезвычайная помощь в случае бедствий, предоставление убежища, просвещение, снабжение одеждой, водоснабжение, профессиональные обмены, институциональные реформы, техническая помощь и содействие в соблюдении прав человека и гражданских свобод»¹³². Обязанность сотрудничать должна пониматься как охватывающая широкий спектр координационной, научно-технической деятельности и деятельности по материально-техническому обеспечению. Рекомендации относительно масштабов такой деятельности согласно проекту статьи 5 можно найти в других смежных международно-правовых нормах, определяющих характер рассматриваемого сотрудничества.

94. В различных документах Организации Объединенных Наций сотрудничество рассматривалось с конкретных точек зрения. Генеральная Ассамблея в пункте 27 приложения к своей резолюции 46/182 объяснила то, как образом Организации Объединенных Наций следует взять на себя координирующую роль и в качестве ориентировочного перечня «создать центральный реестр всех специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования и услуг, предназначенных для чрезвычайной помощи, которые имеются в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также у правительств, межправительственных и неправительственных организаций и которые могут быть задействованы по просьбе Организации Объединенных Наций в короткие сроки». В свою очередь, в Декларации об установлении нового международного экономического порядка содержится, в частности, призыв укреплять «техническое сотрудничество». К такому же сотрудничеству призывает Экономический и Социальный Совет в резолюции 2008/36, посвященной гуманитарной помощи. Однако в последних двух документах понятие «технического сотрудничества» не разъясняется.

95. Некоторые многосторонние конвенции содержат ссылки на конкретные категории сотрудничества, не сопровождая их ориентировочными или исчерпывающими перечнями. Например, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах упоминается сотрудничество в экономиче-

¹³¹ State Department No. 97-119, 1997 WL 529522 (Treaty), Agreement between the United States of America and the European Community on Precursors and Chemical Substances Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs or Psychotropic Substances (2007).

¹³² Christine Holland Anthony, "The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 9 (2006), p. 911.

ской и технической областях (статья 2) и создание конкретных программ по проблеме голода (статья 11)¹³³. В ряде конвенций по вопросам охраны окружающей среды также содержится призыв к осуществлению координации на основе таких общих категорий. Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды 1972 года предусматривает «ускорение развития за счет предоставления существенной финансовой и технической помощи», что включает предоставление научной информации и знаний по вопросам уменьшения темпов ухудшения состояния окружающей среды»¹³⁴. Венская конвенция об охране озонового слоя предусматривает обмен научной, технической, социально-экономической, коммерческой и правовой информацией, относящейся к этой Конвенции¹³⁵. И наконец, Монреальский протокол призывает развитые страны предоставлять финансовую помощь и технологии менее развитым странам¹³⁶.

96. Другие многосторонние договоры содержат более подробные примеры, помогающие уточнить определяемые ими общие категории сотрудничества. Конвенция о правах инвалидов 2006 года в своей статье 32(d) предусматривает предоставление «техничко-экономической помощи», в том числе путем «облегчения доступа к доступным и ассистивным технологиям и путем взаимного обмена ими, а также посредством передачи технологий»¹³⁷. Подобным образом Конвенция Тампере в пункте 2(c) своей статьи 3 предусматривает «предоставление быстрой телекоммуникационной помощи для смягчения последствий бедствия», достигаемое такими средствами, как «установка и эксплуатация надежных, гибких телекоммуникационных систем для использования организациями по оказанию гуманитарной и другой помощи» (статья 3, пункт 2(d)).

97. Соглашение АСЕАН в своей статье 18 еще более подробным образом предусматривает следующее:

«Техническое сотрудничество

1. В целях повышения степени готовности к бедствиям и смягчения их последствий стороны осуществляют техническое сотрудничество, в частности:

- a. содействуют мобилизации необходимых внутренних и внешних ресурсов сторон;
- b. способствуют стандартизации формата данных и информации;
- c. способствуют обмену соответствующими информацией, знаниями, технологиями, методиками и «ноу-хау»;
- d. обеспечивают или организуют соответствующие учебную подготовку, информирование общественности и просветительскую работу, в частности в сфере предупреждения стихийных бедствий и смягчения их последствий;

¹³³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14531, статьи 2 и 11, соответственно.

¹³⁴ См. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года (A/CONF.48/14/Rev.1), часть первая.

¹³⁵ Венская конвенция об охране озонового слоя (1985 год), статья 4.1.

¹³⁶ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 год), статья 8.

¹³⁷ См. выше сноска 129.

e. разрабатывают и осуществляют программы подготовки для должностных лиц директивных органов, организаторов операций по нейтрализации бедствий и лиц, занимающихся реагированием на бедствия, на местном, национальном и региональном уровнях;

f. укрепляют и наращивают технический потенциал сторон по осуществлению настоящего Соглашения.

2. Центр гуманитарной помощи АСЕАН способствует деятельности по техническому сотрудничеству, предусмотренной выше в пункте 1».

98. Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 года обеспечивает общие направления для предусматриваемого ею вида сотрудничества и подробный перечень действий по каждому направлению. Например, она позволяет Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ):

«на основании просьбы оказывать помощь государству-участнику или государству-члену в связи с любыми следующими или другими соответствующими вопросами:

- подготовка как чрезвычайных планов в случае ядерных аварий и радиационных аварийных ситуаций, так и соответствующего законодательства;
- разработка надлежащих программ подготовки персонала на случай ядерных аварий и радиационных аварийных ситуаций;
- передача просьб о помощи и соответствующей информации в случае ядерной аварии и радиационной аварийной ситуации;
- разработка надлежащих программ, процедур и норм радиационного контроля;
- проведение исследований целесообразности создания соответствующих систем радиационного контроля».

Не будучи исчерпывающим, вышеуказанный перечень четко указывает на многие формы сотрудничества, что позволяет по аналогии изучить другие возможные формы.

99. В других областях большинство двусторонних соглашений, предусматривающих ту или иную форму технического сотрудничества, содержит перечень видов помощи, которые такое сотрудничество охватывает. Например, Международный трибунал по бывшей Югославии заключил соглашения с внутригосударственными юрисдикционными органами в целях оказания технической помощи и сбора доказательств для внутригосударственных судебных процессов. В этих соглашениях указывался вид соответствующей технической помощи. Кроме того, в соглашении между Соединенными Штатами и Мексикой по сельскому хозяйству были перечислены конкретные виды деятельности, такие как фумигация¹³⁸, а в соглашении между Соединенными Штатами и Южной Кореей по науке и технике пояснялось, что сотрудничество охватывает «исследования, обмены научной информацией, научные поездки, индивидуальные

¹³⁸ Unites States-Mexico Treaty (см. сноску 130 выше).

обмены, совместные семинары и практикумы и другие формы деятельности, по которым достигнуто взаимное соглашение¹³⁹».

100. Как указывалось в предыдущих пунктах, документы в сфере реагирования на чрезвычайные ситуации касаются в широком смысле сотрудничества в таких областях, как наука, техника и материально-техническое обеспечение. Сюда входят координация связи и обмена информацией, предоставление персонала, оборудования и предметов снабжения для реагирования, а также расширение специальных научно-технических знаний в целях укрепления потенциала пострадавшего государства в области реагирования. В силу характера многих потребностей, возникающих в связи с усилиями по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий, регламентационные барьеры для въезда персонала и ввоза оборудования и предметов снабжения создают особые трудности и поэтому рассматриваются в целом ряде международных, региональных и двусторонних соглашений. Кроме того, значительное число более недавних соглашений было посвящено сотрудничеству *ex ante* с упором на предупреждение бедствий и готовность к ним, включая организацию поисково-спасательных операций, требования по резервным мощностям, системы раннего предупреждения, обмен информацией по определению риска и планирование на случай непредвиденных обстоятельств.

1. Связь и обмен информацией

101. Связь является тем аспектом сотрудничества, который часто упоминается в числе средств оказания чрезвычайной помощи в случаях бедствий. Координация связи и обмен информацией играют решающую роль в обеспечении эффективного реагирования на бедствия. В связи с этим во многих документах, в которых рассматривается оказание чрезвычайной помощи в случае бедствий, затрагивается также тема обмена информацией¹⁴⁰. Например, в преамбуле к Конвенции Тампере отмечается «жизненно важная роль вещания в распространении точной информации о бедствиях среди населения, подверженного риску»¹⁴¹, а Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года требует от пострадавшего государства «предоставления всей имеющейся необходимой информации, касающейся данной ситуации, с

¹³⁹ State Dept. No. 00-115, 2000 WL 1706748 (Treaty), United States of America- Korea, Memorandum of Understanding Concerning Cooperation in Science and Technology (2000).

¹⁴⁰ См, например, Соглашение между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией об осуществляемом через государственные границы сотрудничестве в области предупреждения или смягчения ущерба, причиняемого лицам или имуществу либо окружающей среде в случае аварий, 1989 г., ст. 6, п. 1 («Договаривающиеся государства предоставляют друг другу информацию, представляющую важность для настоящего Соглашения»). См. также: Соглашение между правительствами государств — участников ЧЭС о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 1998 г., ст. 4(4). Далее «Соглашение ЧЭС».

¹⁴¹ Конвенция Тампере, имеется также по адресу: www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html. См. статью 3, предусматривающую «развертывание наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения информации об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях», а также «обмен информацией об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространение такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску».

тем чтобы обеспечить беспрепятственное оказание помощи»¹⁴². В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы также подчеркивается центральная роль обмена информацией, диалога и сотрудничества по проблемам бедствий¹⁴³.

102. В различных документах используются разные подходы к проблемам связи, поскольку в одних положениях речь идет в основном о желательности эффективной связи при оказании чрезвычайной помощи в ситуациях бедствий либо об общем обязательстве пострадавшего государства содействовать обеспечению связи, а в других содержатся более конкретные указания относительно мер по обеспечению связи при оказании чрезвычайной помощи в случаях бедствий. Например, Типовое двустороннее соглашение Ассоциации международного права предусматривает, что «в зоне операций... организация имеет право осуществлять связь с помощью радио, телеграфа или любых других средств, а также применять необходимые средства для поддержания вышеупомянутой связи внутри своих объектов или между этими объектами и своими служебными подразделениями»¹⁴⁴. Кроме того, Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (Ословские руководящие принципы) предусматривают, что «пострадавшее государство должно обеспечивать для международного сообщества своевременную и точную информацию о характере и масштабах бедствия в целях повышения эффективности оказания внешней помощи»¹⁴⁵.

103. В рамках предметных мер по содействию обеспечению связи статья 11(с) Соглашения об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями, предусматривает создание и обслуживание системы чрезвычайных операций для управления телекоммуникационными средствами. Наиболее всеобъемлющим документом в этой области является Конвенция Тампере, которая устанавливает регламентационные рамки для сотрудничества в связи с использованием телекоммуникационных и информационных технологий в ситуациях бедствий.

2. Научно-техническая помощь

104. Еще одной часто упоминаемой формой сотрудничества является предоставление научно-технической или технологической помощи и оказание экспертных услуг. При различных бедствиях могут требоваться конкретные тех-

¹⁴² Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, 22 мая 2000 года, статья 4(а)(1), 2172. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 3831. Далее «Рамочная конвенция».

¹⁴³ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (A/CONF.206/6 и Corr.1), глава I, резолюция 2.

¹⁴⁴ Draft Model Agreement on International Medical and Humanitarian Law, art. 6. См. также Соглашение между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций 2001 года, статья 8 (2) («Компетентные органы запрашивающего государства обязуются... облегчать использование оказывающими помощь подразделениями имеющихся телекоммуникационных систем или специальных частот, или и того и другого, либо установление этими подразделениями аварийной телекоммуникационной системы»).

¹⁴⁵ Ословские руководящие принципы, пересмотренный вариант от 27 ноября 2006 года, пункт 54; с текстом можно ознакомиться по адресу www.ifrc.org/idrl. Далее Ословские руководящие принципы.

нологии или опыт специалистов, которыми пострадавшая страна либо не обладает вообще, либо не имеет их в достаточном объеме или количестве. Поэтому оказание научно-технической помощи конкретно упоминается в ряде документов, например в Соглашении АСЕАН, где в статье 18 «Техническое сотрудничество» к сторонам обращается призыв «содействовать обмену соответствующей информацией, специальными знаниями, технологиями, методами и “ноу-хау”»¹⁴⁶. О сотрудничестве в области обмена специальными знаниями также говорится в статье 2(а) Рамочной конвенции. Кроме того, оказание взаимной помощи в научно-технической сфере предусматривается в ряде двусторонних соглашений¹⁴⁷.

105. Технология может также содействовать улучшению коммуникации, так как использование телекоммуникационной и информационной технологии может существенно улучшить обмен информацией и повысить общую эффективность и результативность усилий по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий. В Конвенции Тампере речь идет о предоставлении телекоммуникационной помощи, в том числе по линии оборудования, материалов, информации, обучения, использования радиочастотного спектра, сетевой или пропускной способности или других ресурсов, необходимых для телекоммуникации. Еще одним соглашением, в котором говорится об одном конкретном виде технологического сотрудничества, является Хартия сотрудничества в целях достижения скоординированного использования космических средств в случае стихийных или техногенных бедствий (также известная как Международная хартия «Космос и глобальные катастрофы»), касающаяся координации деятельности в области спутниковых технологий в контексте оказания помощи в случае бедствий¹⁴⁸.

3. Персонал по оказанию чрезвычайной помощи

106. Эффективное оказание помощи в случае бедствий также требует координации в отношении предоставления персонала, реагирующего на чрезвычайные ситуации, в целях укрепления потенциала пострадавшего государства по реагированию, включая направление медицинских бригад, поисково-спасательных групп и технических специалистов. В ряде документов к государствам обращается призыв координировать усилия и содействовать ускоренному въезду персонала по оказанию помощи. В число этих документов входят резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи 1991 года¹⁴⁹, резолюция 57/150 Генеральной Ассамблеи 2002 года¹⁵⁰, а также «Меры по ускорению оказания междуна-

¹⁴⁶ Ст. 18(с). См. пункт 97 выше. С текстом также можно ознакомиться по адресу: www.aseansec.org.

¹⁴⁷ См., например, Конвенцию между Королевством Нидерланды и Королевством Бельгия о взаимной помощи в борьбе с бедствиями и авариями 1984 года, статья 13 (в которой говорится, что сторонам следует обмениваться всей полезной информацией научно-технического характера), на сайте www.ifrc.org/docs/idrl/I94EN.pdf; см. также Протокол между Королевством Испания и Португальской Республикой о техническом сотрудничестве и взаимной помощи в области гражданской обороны 1992 года, статья 1 (2), и Соглашение о сотрудничестве между Королевством Испания и Аргентинской Республикой в целях прогнозирования бедствий, их предупреждения и взаимной помощи при их возникновении 1988 года, статья IV.

¹⁴⁸ С текстом можно ознакомиться по адресу: www.disasterscharter.org

¹⁴⁹ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 27 и 28.

¹⁵⁰ Резолюция 57/150 Генеральной Ассамблеи, пункт 3.

родной помощи», принятые Международной конференцией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Экономическим и Социальным Советом в 1977 году и одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 32/56¹⁵¹.

107. Помимо въезда персонала в документах также рассматриваются вопросы координации оказания помощи, содействия ее получению и надзора над ее предоставлением в пострадавшем государстве. Общие проблемы касаются свободы передвижения, перевозки персонала, доступа к объектам и координации действий с пострадавшим государством, включая предоставление поддержки, соответствующей информации, рекомендаций и услуг по письменному и синхронному переводу. Генеральная Ассамблея в резолюции 46/182 в общем плане указывает на «содействие» работе групп по оказанию помощи. В статье 9 Конвенции Тампере предусматривается, что «государства-участники, когда это возможно и в соответствии со своим внутригосударственным законодательством, снижают или устраняют ... положения, ограничивающие передвижение персонала, который работает с телекоммуникационным оборудованием или который необходим для его эффективного использования», а в пункте 60 Ословских принципов содержится призыв к обеспечению для групп по оказанию помощи «свободного доступа к зонам бедствия». Статьи 16 и 22 Соглашения о Карибском агентстве по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями, предусматривают сотрудничество пострадавшего государства в целях предоставления местных средств и услуг и содействия внутреннему транзиту персонала по оказанию помощи.

108. В ряде документов, в том числе в Рамочной конвенции, Конвенции Тампере, Межамериканской конвенции и Ословских принципах, затрагиваются вопросы идентификации и защиты персонала по оказанию помощи¹⁵². В пункте 4 своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала «все государства принять меры по обеспечению безопасности действующих на их территории международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах».

4. Грузы и имущество по линии оказания помощи

109. В рамках усилий по оказанию помощи в случае бедствий также требуются различные товары и имущество. Люди, пострадавшие от бедствий, нуждаются в пище, одежде, медикаментах и других предметах для удовлетворения своих основных потребностей. Группам по оказанию помощи требуются телефоны, радиостанции, компьютеры, транспортные средства и строительная техника для эффективного осуществления своей деятельности. Несмотря на то, что некоторые товары и оборудование, необходимые в период после бедствия, можно найти на местах, возможно, потребуются ввоз отдельных предметов в случае нехватки в пострадавшем государстве товаров и оборудования. С учетом характера бедствий чрезвычайно важное значение имеет быстрое получение грузов помощи. Более того, многие из этих грузов, например продовольствие и

¹⁵¹ См. также Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий от 7 июня 1991 года, статья VII; имеется на сайте www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html (далее «Межамериканская конвенция»); Решение № 39 Лиги арабских государств (Соглашение о сотрудничестве между арабскими государствами по вопросам содействия проведению операций по оказанию помощи), статья 3, перевод на английский язык размещен на сайте по адресу: www.ifrc.org/Docs/idrl/I644EN.pdf.

¹⁵² См. Конвенцию Тампере, статья 5 (3); Межамериканскую конвенцию, статьи VII и XI.

медикаменты, могут испортиться или стать просроченными, если их транспортировка и доставка не будут производиться своевременно. Сотрудничество в области обеспечения и упрощения порядка ввоза грузов и оборудования по линии оказания помощи играет особо важную роль, поскольку ввоз многих из необходимых предметов детально регулируется внутренним законодательством. Эти предметы включают продовольствие, медикаменты, машины, телекоммуникационную аппаратуру, транспортные средства и поисково-спасательных собак.

110. Как таковые, многие соглашения и руководящие принципы касаются содействия быстрому доступу к имуществу и грузам по линии оказания помощи в случае бедствий. В одних документах эти предметы конкретно указываются и подробно рассматриваются, а в других содержатся лишь общие положения о «грузах и оборудовании по линии оказания помощи», которые включают различные товарные позиции. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея обратилась с общим призывом координировать деятельность в целях содействия оперативному доступу к поставляемым грузам помощи и в пункте 30 приложения к этой резолюции предложила странам, подверженным стихийным бедствиям, разработать специальные чрезвычайные процедуры для обеспечения быстрой закупки и доставки оборудования и предметов снабжения в рамках чрезвычайной помощи. В документе «Меры по ускорению оказания международной помощи»¹⁵³ основное внимание также уделяется координации с целью избежать задержки из-за регулятивных барьеров.

111. В ряде документов об оборудовании и предметах снабжения говорится конкретно. Например, в статье 14(а) Соглашения АСЕАН конкретно упоминаются телекоммуникационная аппаратура и транспортные средства. В резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 и Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур («Киотской конвенции»), принятой в 1973 году и измененной в 1999 году, к пострадавшим государствам обращен призыв содействовать ввозу медикаментов¹⁵⁴. В Киотской конвенции в связи с различными поставками помощи, ускоренная обработка которых должна осуществляться в приоритетном порядке, также четко говорится о «специально обученных животных». Некоторые двусторонние соглашения, такие как Соглашение между Швецией и Норвегией о совершенствовании спасательных служб в приграничных районах 1974 года и Соглашение между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций 2001 года, также касаются порядка ввоза специально обученных поисково-спасательных собак.

112. Соглашения также предусматривают реэкспорт товаров в целях обеспечения того, чтобы грузы и имущество по линии оказания помощи могли оперативно перенаправляться туда, где они больше всего нужны. В статье 14(b) Со-

¹⁵³ Резолюция 6, принятая на 23-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, содержится в публикации "Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement" (third edition, 1994), pp. 811–815, recommendation D.

¹⁵⁴ Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее «Киотская конвенция») от 18 мая 1973 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 950, № 13561, p. 269), измененная Протоколом о внесении поправки в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2370, № 13561, p. 27).

глашения АСЕАН содержится призыв содействовать «попаданию на свою территорию, пребыванию на ней и *отбытию с нее* персонала и оснащения, снаряжения и материалов, привлекаемых или используемых для оказания помощи» [курсив добавлен]. Кроме того, в статье 9 Конвенции Тампере содержится призыв к сокращению числа «положений, ограничивающих ввоз телекоммуникационных ресурсов в государство-участник, их вывоз из него и провоз через его территорию».

113. Сотрудничество предусматривает как согласие пострадавшего государства содействовать ускоренному оказанию чрезвычайной помощи, так и координацию и планирование со стороны оказывающих помощь субъектов в целях преодоления трудностей в предоставлении помощи. Если эти субъекты будут информироваться о требованиях пострадавшего государства и надлежащим образом готовиться к их выполнению, этот процесс может осуществляться эффективнее. В «Мерах по ускорению оказания международной помощи» к донорам обращен призыв «ограничить свое содействие в области оказания помощи рамками тех первоочередных нужд в этой области, которые установлены соответствующими органами и учреждениями по оказанию помощи». Во многих документах предусматривается определенная степень конкретизации просьб пострадавших государств, а также необходимость того, чтобы оказывающие помощь субъекты их выполняли. В статье II(b) Межамериканской конвенции, например, указывается, что «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». Контакты по вопросам требований, возможностей и ожиданий заинтересованных сторон могут в значительной степени содействовать процессу оказания помощи и преодолению трудностей, вызванных регулированием.

5. Сотрудничество в области обеспечения готовности к бедствиям, их предотвращения и смягчения их последствий

114. В более поздних конвенциях произошло смещение акцента с модели, ориентированной в основном на реагирование, на модель, нацеленную, прежде всего, на предупреждение и обеспечение готовности. Во многих документах говорится не только о сотрудничестве, поскольку оно имеет отношение к чрезвычайной помощи, но и о предотвращении бедствий и смягчении их последствий: поисково-спасательных мероприятиях, требованиях к резервным возможностям, системах раннего предупреждения, обмену информацией, касающейся оценки и определения рисков, планировании на случай чрезвычайных ситуаций и наращивании потенциала.

115. В Хиогской рамочной программе действий значительный упор делается на предупреждение и обеспечение готовности, а также устанавливается, что одна из основных целей соглашения заключается в том, чтобы «обменяться передовым опытом и извлеченными уроками для дальнейшего уменьшения опасности бедствий в контексте достижения устойчивого развития и выявить существующие пробелы и возникающие вопросы»¹⁵⁵. В пунктах 5, 13 и 14 прило-

¹⁵⁵ Документ «Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин» (A/CONF.206/6 и Corr.1), глава I, резолюция 2.

жения к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи содержится призыв к сотрудничеству в области обмена научно-технической информацией, касающейся оценки, предупреждения и смягчения последствий бедствий и раннего предупреждения о них, а также оказания помощи развивающимся государствам в укреплении их потенциала по предупреждению бедствий и смягчению их последствий, в то время как в пункте 7 резолюции 57/150 Ассамблеи содержится общий призыв «к укреплению сотрудничества между государствами на региональном и субрегиональном уровнях в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, особенно в области увеличения потенциала на всех уровнях»¹⁵⁶. В других документах содержится призыв к сотрудничеству в области подготовки специалистов и научно-исследовательской деятельности в целях повышения степени готовности; например, в статье 19 Соглашения АСЕАН говорится, что «стороны индивидуально или совместно, в том числе в сотрудничестве с соответствующими международными организациями, поощряют и, по возможности, поддерживают программы научно-технических исследований, связанные с причинами и последствиями бедствий и средствами, методами, технологиями и оборудованием для уменьшения риска бедствий».

116. В свете всего вышеизложенного Специальный докладчик делает вывод о наличии оснований для включения в свод проектов статей о защите людей в случае бедствий дополнительного проекта статьи, касающегося разработки обязанности сотрудничать. Было бы наиболее рациональным и целесообразным разрабатывать этот дополнительный проект статьи, порядковый номер и расположение которого в своде будут определены на более позднем этапе, на базе процитированного ниже пункта 4 статьи 17 проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов (см. пункт 85 выше). Таким образом, предлагаемый дополнительный проект статьи гласил бы следующее:

Проект статьи А
Разработка обязанности сотрудничать

Государства и другие субъекты, упомянутые в проекте статьи 5, в соответствующих случаях сотрудничают с пострадавшим государством в научной, технической, материально-снабженческой и иных областях. Сотрудничество может включать координацию международной деятельности и коммуникации в области оказания помощи, обеспечивая предоставление персонала по оказанию помощи, оборудования и предметов снабжения для оказания помощи, научно-технических экспертных услуг и гуманитарной помощи.

¹⁵⁶ См. также статью 25(b) Протокола Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, касающегося здравоохранения, 1999 года (в которой к сторонам обращен призыв «сотрудничать и содействовать региональным усилиям в разработке планов по вопросам осведомленности, уменьшения рисков, обеспечения готовности и руководства при стихийных бедствиях и техногенных катастрофах»), с текстом можно ознакомиться на сайте по адресу: www.sadc.int.

V. Условия предоставления помощи

117. В проекте статьи 9 Комиссия установила, что пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечивать защиту людей и оказание гуманитарной помощи на своей территории. Оно также играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой помощи на своей территории. Сейчас Специальный докладчик рассмотрит условия, которые пострадавшее государство может выдвигать в связи с оказанием помощи.

118. При определении параметров надлежащих условий необходимо подтвердить основные принципы государственного суверенитета и невмешательства. В своем третьем докладе (A/CN.4/629, пункт 75) Специальный докладчик отметил, что «взаимосвязанные принципы суверенитета и невмешательства предполагают существование определенной внутригосударственной сферы, или *domaine réservé* (сфера исключительной компетенции), в пределах которой государство может осуществлять свою исключительную власть». При разработке своего предложения относительно проекта статьи 9 Специальный докладчик обратил особое внимание на принципы государственного суверенитета и невмешательства, сделав вывод, что «ясно, что государство, пострадавшее от бедствия, может свободно принимать любые меры, которые оно считает подходящими, для обеспечения защиты людей, находящихся в пределах его территории» (там же, пункт 74). Как таковое, пострадавшее государство может выдвигать условия относительно оказания помощи, включая соблюдение его национального законодательства и удовлетворение выявленных потребностей.

119. Основные принципы суверенитета государств и невмешательства следует рассматривать в свете взятых государствами обязательств при осуществлении своего суверенитета по отношению к другим государствам и лицам, находящимся на территории государства и под его контролем. Как признается в судебном решении по делу об инциденте в проливе Корфу, «суверенитет предполагает предоставление государствам соответствующих прав и установление для них соответствующих обязательств»¹⁵⁷. Согласно комментарию проект статьи 9 отражает эти обязательства и «подтверждает главную роль, которую играет пострадавшее государство при принятии мер реагирования в случае бедствия на его территории»¹⁵⁷. Поэтому любое условие, выдвигаемое пострадавшим государством, должно быть разумными и не должно подрывать обязанность по обеспечению защиты людей на его территории. Более того, пострадавшее государство имеет корреспондирующую обязанность содействовать быстрой и эффективной доставке помощи, которая предусматривает при необходимости отказ от требования о соблюдении национального законодательства.

¹⁵⁷ *Corfu Channel case, (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949; Separate Opinion by Judge Alvarez, p. 43. См. A/66/10, пункт 289, комментарий к статье 9, пункт (2).*

А. Соблюдение национального законодательства

120. Пострадавшее государство может обуславливать оказание помощи соблюдением национального законодательства. Требование о соблюдении национального законодательства естественным образом вытекает из принципов, изложенных в проекте статьи 9 в силу суверенитета: обязанность обеспечивать защиту людей и предоставление гуманитарной помощи лежит на пострадавшем государстве, которое играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой помощи. Кроме того, этот принцип закреплён в практике государств.

121. Существует ряд многосторонних договоров, которые включают положение о необходимости соблюдения национального законодательства. В пункте 4 (8) Конвенции Тампере говорится следующее: «Ничто в настоящей Конвенции не препятствует реализации права любого государства-участника *в соответствии с его внутригосударственным законодательством* направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь, предоставляемую на основании настоящей Конвенции в пределах его территории, или осуществлять надзор за такой помощью» [курсив добавлен].

122. Соглашение АСЕАН предусматривает (статья 13 (2)), что «участники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила». В нескольких других международных соглашениях также содержится требование о том, чтобы оказывающие помощь субъекты уважали национальные законы¹⁵⁸ или действовали в соответствии с законодательством пострадавшего государства¹⁵⁹.

123. В пункте 5 приложения к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи также говорится, что «сотрудничество [в связи с чрезвычайными ситуациями] должно осуществляться в соответствии с международным правом и *национальными законами*» [курсив добавлен]. Это заявление четко указывает на то, что пострадавшему государству следует иметь возможность обуславливать предоставление помощи соблюдением его национального законодательства.

124. Несколько не имеющих обязательной силы положений и проектов положений о помощи в случае бедствий содержат требование о том, что оказывающие помощь субъекты должны выполнять, соблюдать национальное законодательство пострадавшего государства или следовать ему¹⁶⁰. В этих междуна-

¹⁵⁸ См., например, Межамериканскую конвенцию, статья VIII, XI (d); Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 8 (7).

¹⁵⁹ Там же; Соглашение между правительствами государств — участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 15 апреля 1998 года, статьи 5 и 9 (далее «Соглашение ЧЭС»).

¹⁶⁰ См., например, опубликованное Международной федерацией обществ Красного Креста Руководство по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении — приложение к резолюции 4, принятой на 30-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, ноябрь 2007 года, документ 30IC/07/R4, приложение, статья 4 (1), (далее «Руководство МФОКК»); Питер МакАлистер Смит, Проект международного руководства для операций гуманитарной помощи (Хайдельберг, Германия: Институт сравнительного публичного права и международного права им. Макса Планка, 1991 год), статьи 9(b) и 22(d) (далее «Руководство Института им. Макса Планка»);

родно-правовых документах признается принцип, согласно которому оказывающие помощь субъекты должны соблюдать национальное законодательство пострадавшего государства.

125. Требование о том, чтобы при оказании помощи соблюдалось национальное законодательство, создает обязательства для оказывающих помощь субъектов. Кроме того, как исключение из правила о том, что государство может обусловливать предоставление помощи соблюдением национального законодательства, пострадавшее государство обязательно должно содействовать оказанию быстрой и эффективной помощи.

1. Обязательство оказывающих помощь субъектов сотрудничать в соответствии с национальным законодательством

126. Наряду с правом пострадавшего государства обусловливать предоставление помощи соблюдением национального законодательства существует соответствующее обязательство оказывающих помощь субъектов предоставлять помощь в соответствии с национальным законодательством и постановлениями пострадавшего государства. Обязательство соблюдать национальное законодательство и постановления пострадавшего государства вытекает из необходимости уважать суверенитет пострадавшего государства и принцип сотрудничества, подтвержденный в проекте статьи 5.

127. Три обязательства оказывающих помощь субъектов основываются на общем принципе, согласно которому помощь должна предоставляться в соответствии с национальными законами и постановлениями пострадавшего государства. Во-первых, участники операции по оказанию помощи обязаны соблюдать национальные законы и стандарты пострадавшего государства. Во-вторых, руководитель операции по оказанию помощи обязан обеспечивать соблюдение национального законодательства и стандартов пострадавшего государства. Наконец, существует обязательство сотрудничать с национальными властями¹⁶¹.

128. Во-первых, персонал, участвующий в операции по оказанию помощи, обязан соблюдать национальные законы и стандарты пострадавшего государства. Этот общий принцип находит свое отражение в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий: «Персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, действует согласно соответствующим законам Стороны, обратившейся с просьбой»¹⁶². В статье XI (d) Межамериканской конвенции говорится, что «помогающий персонал обязан уважать законы и правила получающего помощь государства и государств, через которые он может сле-

и Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2002)3 2002 года государствам-членам относительно трансграничного сотрудничества в области гражданской защиты и взаимной помощи в случае стихийных и техногенных бедствий, принятая Комитетом министров на 786-м заседании заместителей министров, 6 марта 2002 года, приложение, пункт 9.

¹⁶¹ См. Соглашение АСЕАН, статья 13 (2) («Участники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила. Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил. Принимающая Сторона сотрудничает в обеспечении того, чтобы участники операции по оказанию помощи соблюдали национальные законы и правила»).

¹⁶² Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605, annex X (1)).

довать. Помогаящий персонал воздерживается от политической или иной деятельности, которая не согласуется с такими законами и с положениями настоящей Конвенции». Кроме того, в Соглашении ЧЭС говорится следующее: «участники групп по оказанию помощи обязаны соблюдать государственные законы и правила запрашивающей Стороны»¹⁶³.

129. Во-вторых, руководитель операции по оказанию помощи помогающего государства, международной организации или другого гуманитарного субъекта обязан обеспечивать соблюдение национальных законов и стандартов пострадавшего государства. Эта обязанность была сформулирована в статье 13 (2) Соглашения АСЕАН: «Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил». Эта обязанность естественно вытекает из общего понимания того, что руководитель операции по оказанию помощи, как правило, несет ответственность за осуществление «непосредственного оперативного надзора за персоналом»¹⁶⁴.

130. В-третьих, в целях соблюдения национального законодательства и в соответствии с обязанностями по сотрудничеству согласно проекту статьи 5 оказывающее помощь государство обязано сотрудничать с национальными властями. В пункте 22(b) Руководства Института им. Макса Планка предусматривается, что «при проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал, оказывающий помощь, ... постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства». Кроме того, в статье 4 (1) Руководства МФОКК говорится, что «стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны ... координировать свои действия с местными властями». В Типовых правилах для операций по оказанию помощи в случае бедствий, подготовленных Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), 1982 года подробно разъясняются цели такого обязательства: «Оказывающий помощь персонал постоянно сотрудничает с соответствующими органами принимающего помощь государства в том, чтобы содействовать надлежащему отправлению правосудия, обеспечивать соблюдение полицейских правил и предупреждать любые злоупотребления предоставленными льготами»¹⁶⁵.

2. Изъятие, позволяющее пострадавшему государству содействовать предоставлению оперативной и эффективной помощи

131. Как прописано в проекте статьи 9, пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей на своей территории. Как таковое, право вводить в качестве условия предоставления помощи требование о соблюдении национального законодательства не является абсолютным. Исключением из этого правила является обязанность пострадавшего государства содействовать предоставлению оперативной и эффективной помощи в рамках его государственных обязательств перед своим населением. Государства обязаны содействовать

¹⁶³ Соглашение ЧЭС, статья 9 (3). См. также Руководство МФОКК, статья 4 (1); и Руководство Института им. Макса Планка, пункт 22(d).

¹⁶⁴ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, приложение X (1).

¹⁶⁵ United Nations Institute for Training and Research, Policy and Efficacy Studies No. 8 (Sales No. E.82.XV.PE/8), annex A, rule 14 (далее «Типовые правила ЮНИТАР»). См. также Ословские принципы, в редакции 27 ноября 2006 года, пункт 48.

соблюдению национального законодательства и решать, могут ли определенные национальные законы быть отменены в случае бедствия.

132. Во-первых, государства обязаны содействовать соблюдению национального законодательства. Обязанность обеспечивать оказание оперативной и эффективной помощи включает в себя обязанность предоставлять информацию оказывающим помощь сторонам. В статье 3 (1) Соглашения между правительствами государств — участников Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) предусматривается, что «стороны будут сотрудничать... с целью незамедлительного предоставления соответствующей информации и помощи в случае природной или техногенной аварии»¹⁶⁶. Это также включает в себя обязанность пострадавшего государства сотрудничать в сфере обеспечения соблюдения национального законодательства, о чем говорится в статье 13 (2) Соглашения АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций: «принимающая сторона сотрудничает в обеспечении того, чтобы участники операций по оказанию помощи соблюдали национальные законы и правила»¹⁶⁷.

133. Частью обязанности сотрудничать с целью обеспечения соблюдения национального законодательства является предоставление пострадавшим государством оказывающим помощь сторонам информации о соответствующих законах, в том числе касающихся привилегий и иммунитетов и нормативных ограничений. Эта обязанность касается только тех законов, которые имеют отношение к ситуации бедствия. Как сказано в статье 10 (3) Руководства МФОКК и КП, «пострадавшим государствам следует предоставить сторонам, оказывающим помощь, доступ к достоверной информации о местных законодательных актах и нормативах, имеющих непосредственное отношение к въезду в страну и осуществлению операций по оказанию помощи при чрезвычайных ситуациях или проведению первичных восстановительных работ».

134. Во-вторых, при определенных обстоятельствах, пострадавшее государство может быть вынуждено приостановить действие положений своего законодательства в порядке содействия оперативному и эффективному предоставлению помощи, с тем чтобы выполнить свою обязанность по обеспечению защиты людей на своей территории. Как отмечается в меморандуме Секретариата (A/CN.4/590, пункт 70), «национальные законы, вообще говоря, не очень подходят для того, чтобы вслед за наступлением бедствия создавать «гуманитарные пространства», поскольку соблюдение формальностей может оказаться обременительным и дорогостоящим в плане как ресурсов, так и времени». Приостановление действия национального законодательства пострадавшим государством должно способствовать доступу к помощи и ее своевременному предоставлению (там же, пункты 105 и 106).

135. Сегодня в международных договорах признается несколько случаев, когда действие национальных законов должно быть приостановлено в порядке содействия оказанию оперативной и эффективной помощи: привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, таможенные требования и тарифы, а также качество и свобода передвижения. Приостановление действия национального законодательства в каждой из этих областей не требуется во всех случаях, а скорее производится исходя из соображений целесообразности, с

¹⁶⁶ См. также рекомендации Института им. Макса Планка, статья 19(с).

¹⁶⁷ См. сноску 161 выше.

тем чтобы обеспечить баланс между обязанностью пострадавшего государства оказывать помощь и его обязанностью защищать население от вреда с учетом особых обстоятельств.

136. Во-первых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о привилегиях и иммунитетах сторон, участвующих в оказании чрезвычайной помощи при бедствиях. В Конвенции о помощи в случае ядерной аварии 1986 года (статья 8 (2)(а)) предусматривается, чтобы пострадавшее государство, запрашивающее помощь, предоставило определенные привилегии и иммунитеты предоставляющим помощь сторонам, включая иммунитет от ареста, задержания и судебного разбирательства. В Договоре между Австрией и Федеративной Республикой Германия также предусматривается, чтобы пострадавшее государство предоставляло «защиту» группам по оказанию экстренной помощи из государств, предоставляющих помощь¹⁶⁸. В статье 4 (5) Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны также указано: «принимаящее государство обязуется обеспечить в рамках национального законодательства все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи».

137. Во-вторых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о визовых и въездных правилах. Лига обществ Красного Креста уже давно отмечает, что въездные требования и визы являются «процедурой, требующей значительного времени, которая часто задерживает отправку этого персонала и групп»¹⁶⁹, тем самым задерживая жизненно важную помощь, которую пострадавшее государство обязано предоставить. В статье 14(b) Соглашения АСЕАН от пострадавшего государства требуется «содействовать прибытию на свою территорию, пребыванию на ней и отбытию с нее персонала и оборудования, средств и материалов, участвующих или используемых при оказании помощи». Похожее положение содержится в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии (статья 8 (5)). В определенных двусторонних соглашениях в случае бедствия оказывающим помощь сторонам также разрешается въезжать в страну без получения разрешения на въезд¹⁷⁰. Помимо этих изъятий в части въездных требова-

¹⁶⁸ Договор между Австрийской Республикой и Федеративной Республикой Германия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий от 23 декабря 1988 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, art. 9 (3)).

¹⁶⁹ Резолюция, принятая Советом управляющих Лиги обществ Красного Креста на его тридцать третьей сессии 28 октября — 1 ноября 1975 года в Женеве.

¹⁷⁰ См., например, Конвенцию о взаимной помощи в борьбе с бедствиями и авариями, Бельгия-Нидерланды, от 14 ноября 1984 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 26466, art. 6 (2) and (3). См. также Соглашение между правительством Республики Мозамбик и правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб, 10 мая 2002 года, статья 2 (2); Соглашение между Австрийской Республикой и Федеративной Республикой Германия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий от 23 декабря 1988 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, art. 6; Конвенция о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий от 3 февраля 1977 года, Франция — Германия, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1214, No. 19561, ст. 4; Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий, 26 июня 1995 года, Эстония — Финляндия, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1949, No. 33393, ст. 9; Соглашение между правительством Южно-Африканской Республики и правительством Республики Намибия о координации поисково-спасательных служб, 8 сентября 2000 года, ст. 7; Соглашение о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации стихийных бедствий, 10 апреля 1987 года, Гватемала-Мексика, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1509, No. 26055, ст. V.

ний (в статье 9 (1) и 9 (3)(d)), в Конвенции Тампере также предусматривается, чтобы пострадавшие государства снимали регламентационные барьеры, в том числе признавали иностранные разрешения на использование телекоммуникационного оборудования. Также существуют многочисленные международные соглашения, предписывающие предоставлять беспрепятственный проезд через транзитные государства вне зависимости от въездных или визовых требований¹⁷¹.

138. В некоторых соглашениях, таких как Межамериканская конвенция, Конвенция Тампере и Соглашение АСЕАН нет требования о приостановлении действия въездных и визовых правил, но есть положения, обязывающие государства использовать их действующее национальное законодательство для предоставления разрешения въезда¹⁷². Однако, возможно, было бы правильное требовать признания того факта, что изъятие необходимо для содействия оперативному и эффективному предоставлению помощи в случае стихийного бедствия ввиду факторов, указанных Лигой обществ Красного Креста.

139. В-третьих, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о таможенных требованиях и тарифах применительно к помощи в случае стихийного бедствия, действующих в пострадавшем государстве и даже в транзитных государствах. Это позволяет снижать расходы и задержки, связанные с транзитными государствами, в случае стихийного бедствия, обеспечивая оперативное и эффективное оказание помощи¹⁷³. В некоторых международных договорах предписывается упрощать ввоз товаров и оборудования, необходимых для ликвидации последствий бедствия. Кроме того, в других документах предусматривается, чтобы такие товары и оборудование не облагались налогами.

140. В том что касается содействия таможенному оформлению, в специальном приложении J, глава 5, статья 2 Киотской конвенции, говорится, что «таможенное оформление грузов помощи для вывоза, транзита, временного ввоза и ввоза должно осуществляться в приоритетном порядке»¹⁷⁴. В Конвенции Тампере и соглашении АСЕАН содержатся схожие положения¹⁷⁵. Кроме того, в двусторонних договорах¹⁷⁶ и резолюции 57/150 Генеральной Ассамблеи от 27 февраля 2003 года в адрес пострадавших государств содержится призыв о сокращении формальностей для того, чтобы облегчить ввоз товаров и оборудования. В

¹⁷¹ См., например, ст. 9 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии; статья 16 (1) Соглашения АСЕАН; Руководящие принципы Осло, пункт 63; статья 22 Соглашения об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями.

¹⁷² См. Межамериканскую конвенцию, статья VII (a); Конвенцию Тампере, статья 9 (4); Соглашение АСЕАН, статья 14(b).

¹⁷³ Конвенция о временном ввозе («Стамбульская конвенция»), 26 июня 1990 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1762, No. 30667, art. 2.

¹⁷⁴ Киотская конвенция, специальное приложение J (5), статья 2.

¹⁷⁵ Конвенция Тампере, статья 9 (4); Соглашение АСЕАН, статья 14(b). См. также заявление АСЕАН от 1976 года, пункт III (b).

¹⁷⁶ См., например, Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий, 26 июня 1995 года, Эстония — Финляндия, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1949, No. 33393, art. 9; и Конвенцию о взаимной помощи между французскими и испанскими пожарными и спасательными службами, 14 июля 1959 года, с поправками, внесенными Протоколом от 8 февраля 1973 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 951, No. 13576, art. II.

том что касается отмены тарифов, пошлин или налогов на импорт, в Межамериканской конвенции также содержится положение (статья V) об отмене «налогов, пошлин и других сборов» с транспортных средств, оборудования и товаров. В Соглашении АСЕАН и Соглашении между правительствами государств — участников ЧЭС содержатся схожие положения¹⁷⁷.

141. В-четвертых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о национальных законах или постановлениях, связанных с качеством товаров и оборудования, ввозимых для ликвидации последствий бедствий. Как отмечается в меморандуме Секретариата, приостановление действия законов, связанных с качеством, осуществляется для того, «чтобы действующие законы и правила, призванные обеспечивать качество в различных контекстах, не приводили к снижению эффективности операций по оказанию помощи при бедствиях» (A/CN.4/590, пункт 201). По некоторым соглашениям товары, ввозимые в целях ликвидации последствий бедствий, вообще не подлежат какому-либо регламентированию на основании национальных законов¹⁷⁸. В Соглашении между Австрийской Республикой и Федеративной Республикой Германия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий от 23 декабря 1988 года¹⁷⁹, руководстве Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца¹⁸⁰ и Типовых правилах ЮНИТАР (приложение А, правило 7) пострадавшим государствам предлагается отменять ограничения на импорт, например на определенные медицинские товары. В некоторых документах требуется снятие ограничений на животных-спасателей и продукты питания¹⁸¹.

142. Последний случай, когда в случае возникновения стихийного бедствия возможно приостановление действия национального законодательства, связан со свободой передвижения. В некоторых международно-правовых документах от государства требуется лишь снятие внутренних препятствий для оказывающей помощь сторон, въезжающих в район бедствия. В Типовых правилах ЮНИТАР предусматривается, что пострадавшее государство должно предоставлять оказывающему помощь «персоналу свободу доступа к пострадавшим от бедствия районам и свободу передвижения в них, необходимые для выполнения их конкретно согласованных функций»¹⁸². Подобное положение содер-

¹⁷⁷ Соглашение АСЕАН, статья 14(a); Соглашение об осуществляемом через государственные границы сотрудничестве в области предупреждения или смягчения ущерба, причиняемого лицам или имуществу, либо окружающей среде в случае аварий, 20 января 1989 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1777, No. 31001, ст. 3 (3); Соглашение между правительствами государств — участников ЧЭС, статья 10. См. также Руководящие принципы Осло, статья 60.

¹⁷⁸ См., например, Соглашение о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (с обменом нотами), Дания — Федеративная Республика Германия, 16 мая 1985 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1523, No. 26375, art. 5 (5); Руководство Международной федерации Красного Креста, статья 17 (1)(b).

¹⁷⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, art. 7 (5).

¹⁸⁰ Меры по ускорению оказания международной помощи, см. сноску 153 выше.

¹⁸¹ См., например, соглашение между Федеральным советом Швейцарии и правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций, 6 декабря 2001 года, статья 8 (2); мера об ускорении оказания международной помощи, рекомендация D; типовые правила ЮНИТАР, приложение А, правило 7.

¹⁸² Там же, приложение А, правило 16.

жится в резолюции по гуманитарной помощи 2003 года, принятой Институтом международного права¹⁸³.

143. Хотя некоторые национальные законы предписывают открывать районы стихийных бедствий сторонам, оказывающим помощь¹⁸⁴, есть государства, которые по-прежнему сохраняют ограничения в отношении оказывающих помощь сторон в своих национальных законах или постановлениях. В соответствии с японскими законами местные власти могут запретить въезд персонала, не оказывающего чрезвычайную помощь, в случае угрозы для его безопасности¹⁸⁵. В законодательстве Непала содержится положение, позволяющее правительству требовать от оказывающих помощь сторон получения разрешения до въезда в район бедствия¹⁸⁶.

144. В некоторых международных документах говорится о том, что пострадавшее государство может быть обязанным содействовать въезду в район бедствия. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи (приложение, пункт 35(d)), содержится требование о том, чтобы Координатор чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций содействовал «обеспечению доступа оперативных организаций в районы чрезвычайных ситуаций в целях быстрого оказания чрезвычайной помощи путем получения согласия всех заинтересованных сторон». В небольшом числе двусторонних соглашений содержится требование о том, чтобы пострадавшее государство разрешало и облегчало доступ в район чрезвычайных ситуаций и даже представляло транспорт оказывающим помощь сторонам¹⁸⁷.

145. Хотя целесообразно, чтобы действие национальных законов, описанных выше, при определенных обстоятельствах приостанавливалось, абсолютное требование об отмене таких законов при любых обстоятельствах помешает государству осуществлять свою суверенную обязанность по защите своего населения и лиц, находящихся на его территории и под его контролем. Например, абсолютное требование об отказе от требований качества может препятствовать пострадавшему государству в исполнении его обязанности по защите населения от таких товаров, которые государство действительно считает вредными. Баланс между необходимостью обеспечивать своевременную помощь при соблюдении минимальных стандартов качества помощи отражен в Руководящих принципах Института им. Макса Планка, настоятельно рекомендующих государствам «не прибегать к каким-либо запретам, ограничениям или правилам, применение которых задержало бы ввоз грузов гуманитарной помощи, в той степени, в какой это совместимо с разумными стандартами охраны

¹⁸³ Институт международного права, сессия в Брюгге, 2 сентября 2003 года, раздел VII, пункт 3.

¹⁸⁴ Приказ № 48/1999 (XII.15) Министра внутренних дел о задачах органов, подчиненных Министру внутренних дел, по защите от бедствий (Венгрия), раздел 15 (3) (c) и (d); Закон о защите от бедствий (Монголия), статья 30 (2).

¹⁸⁵ Основной закон о противодействии бедствиям, июнь 1997 года (Япония), статья 63.

¹⁸⁶ Акт об обеспечении экстренных работ в случае стихийного бедствия, 1982 год (Непал), пункт 4(a).

¹⁸⁷ См., например, Соглашение между Китайской Народной Республикой и Соединенными Штатами Америки об оказании Соединенными Штатами экстренной помощи китайскому народу (с обменом нотами) от 27 октября 1947 года, Китай-Соединенные Штаты Америки, United Nations, *Treaty Series*, vol. 12, No. 178, art. V (a)–(b).

здоровья и техники безопасности»¹⁸⁸. Поэтому вместо строгого и абсолютного требования о приостановлении действия законодательных положений в ситуации стихийного бедствия, пострадавшее государство должно рассматривать целесообразность такого шага исходя из сложившихся обстоятельств и необходимости обеспечить баланс между выполнением своих обязательств по предоставлению оперативной и эффективной помощи и защите своего населения.

В. Идентификация потребностей и контроль качества

146. Пострадавшие государства могут обусловить предоставление помощи идентификацией потребностей затронутых лиц и качеством помощи, исходя из цели настоящих проектов статей, касающейся «содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц» (A/66/10, пункт 288, статья 2). В комментарии к проекту статьи 10¹⁸⁹ Комиссия подчеркивает дискреционные полномочия пострадавшего государства выбирать помощь, «которая больше всего соответствует его конкретным потребностям». Осуществляя свои дискреционные полномочия и в соответствии с принципом о том, что правительство пострадавшего государства «находится в наилучшем положении для определения серьезности какой-либо чрезвычайной ситуации и разработки надлежащей политики реагирования на нее»¹⁹⁰, пострадавшее государство должно провести оценку потребностей. Пострадавшее государство может ввести требования к качеству предоставляемой помощи, чтобы обеспечить эффективное удовлетворение идентифицируемых потребностей. В связи с проектом статьи 2, поясняющим цель настоящих проектов статей, в заявлении Комиссии подчеркивалась «связь между высококачественной («адекватной и эффективной») помощью и удовлетворением потребностей соответствующих лиц»¹⁹¹. Пострадавшее государство должно содействовать предоставлению высококачественной эффективной помощи, четко определяя масштаб и тип необходимой помощи во исполнение его обязанности сотрудничать в соответствии с проектом статьи 5 (A/66/10, пункт 288, статья 5).

1. Идентификация потребностей

147. Право пострадавшего государства обуславливать предоставление помощи идентификацией потребностей дает государству возможность обеспечить защиту лиц, находящихся на его территории. Таким образом, способность увязывать предоставление помощи с идентифицируемыми потребностями позволяет

¹⁸⁸ Руководящие принципы Института им. Макса Планка, пункт 21(b) [курсив добавлен].

¹⁸⁹ A/66/10, пункт 288, статья 10, пункт 10 (слова «которая подходит» были приняты Комиссией, чтобы подчеркнуть дискреционные полномочия пострадавшего государства выбирать между различными государствами, Организацией Объединенных Наций, компетентными межправительственными организациями и соответствующими неправительственными организациями тех, кто может предоставить помощь, которая больше всего подходит его конкретным потребностям).

¹⁹⁰ Там же, статья 9, пункт (4). («Приоритетность пострадавшего государства также обуславливается долгосрочным признанием в международном праве того, что правительство государства находится в наилучшем положении для определения серьезности какой-либо чрезвычайной ситуации и разработки надлежащей политики реагирования на нее»).

¹⁹¹ Заявление Председателя Редакционного комитета, 2009 год (A/CN.4/SR.3029), пункт 5.

выполнять положение проекта статьи 9, в которой признается главная роль государства в руководстве, контроле и координации применительно к оказанию такой чрезвычайной помощи на его территории. Способность государства обусловить помощь идентификацией потребностей также полностью отвечает принципам гуманности, нейтралитета и беспристрастности, определенным в проекте статьи 6, и обязанности сотрудничать, признаваемой в проекте статьи 5.

148. В соответствии с меморандумом Секретариата увязка предоставления помощи в чрезвычайной ситуации с идентификацией потребностей является целесообразным ограничением на предоставление такой помощи¹⁹². В многосторонних договорах, регулирующих предоставление помощи в чрезвычайных ситуациях, подчеркивается важность того, чтобы предоставляемая помощь была соразмерна потребностям¹⁹³. В статье 72 Соглашения Котону, например, устанавливается общее требование о том, что гуманитарная и экстренная помощь в случае стихийных бедствий «оказывается исключительно в соответствии с нуждами и интересами пострадавших от бедствий». Подобным образом, в пункте 2 резолюции 54/233 Генеральной Ассамблеи предусматривается, что гуманитарную помощь в случае стихийных бедствий «следует определять на основе учета человеческого измерения и потребностей в связи с конкретным стихийным бедствием». По вопросу о поставках продовольствия, в частности, в Конвенции об оказании продовольственной помощи указано, что продовольственная помощь должна «соответствовать диетическим традициям и продовольственным потребностям стран-получателей».

149. В некоторых типовых правилах и проектах руководящих принципов подчеркивается важность предоставления помощи соразмерно потребностям¹⁹⁴. Объясняя целесообразность включения фразы «в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования» в проект статьи 10 об обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью, Комиссия отмечает, что она стремилась подчеркнуть право пострадавшего государства выбирать «помощь, которая больше всего соответствует его конкретным потребностям», из числа различных оказывающих помощь организаций¹⁹⁵. В соответствии с Руководством МФОКК и КП приоритетность оказания помощи предоставляющими помощь сторонами должна определяться «только на осно-

¹⁹² A/CN.4/590, пункт 76.

¹⁹³ Соглашения о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны, подписано в Котону, Бенин, 23 июня 2000 года, *Official Journal of the European Communities*, vol. 43, No. L-317, 15 декабря 2000 года), статья 72; Конвенция об оказании продовольственной помощи, 13 апреля 1999 года, *United Nations, Treaty Series*, vol. 2073, No. 32022, art. VIII(a), далее Конвенция об оказании продовольственной помощи; резолюция 54/233 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1999 года, пункт 2.

¹⁹⁴ A/66/10, пункт 10. См. также Руководство Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца, статьи 4 (2), 4 (3) и 17 (3); Типовые правила ЮНИТАР, приложение А, правило 2 (2); Махонские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях: “Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance”, reprinted in *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (1995), pp. 192–198, art. 15. Далее Махонские критерии.

¹⁹⁵ A/66/10, пункт 288, статья 10, комментарий, пункт 10.

вании существующих потребностей»¹⁹⁶, помощь при чрезвычайных ситуациях должна «отвечать потребностям пострадавших»¹⁹⁷ и оказывающие помощь государства и организации должны проверять все товары и оборудование, чтобы обеспечить «соответствие потребностям пострадавшего государства»¹⁹⁸. Типовые правила ЮНИТАР (приложение А, правило 2(2)) содержат требование о том, что предоставляющее помощь государство должно советоваться с пострадавшим государством «относительно потребностей получающего помощь государства». Махонские критерии гласят, что помощь должна предоставляться соразмерно потребностям¹⁹⁹. В Руководящих принципах Института им. Макса Планка также предусматривается, что гуманитарная помощь должна «во всех отношениях подходить для удовлетворения выявленных потребностей»²⁰⁰.

150. Несмотря на то, что в многочисленных текстах поддерживается принцип предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях по потребностям, в Шестом комитете упоминались и другие факторы, которые могут с полным основанием учитываться при распределении экстренной помощи, в том числе экономические соображения, связанные со способностью предоставлять помощь и важностью оценки соразмерности потребностей в каждом индивидуальном случае (A/65/10, пункт 312). Кроме того, отмечалось, что в пункте 2 резолюции 54/233 Генеральная Ассамблея предусматривает учет «человеческого измерения», а это означает, что распределение гуманитарной помощи не ограничивается только пропорциональным предоставлением ресурсов в зависимости от потребностей.

2. Оценка потребностей

151. Если пострадавшее государство выдвигает условие, согласно которому оказываемая ему помощь должна предусматривать удовлетворение конкретных потребностей, то оно должно четко указать такие потребности. Уже отмечалось, что пострадавшее государство может провести оценку потребностей либо самостоятельно, либо совместно с каким-либо государством, оказывающим помощь (A/CN.4/590, пункт 80). Сотрудничество государств в проведении оценки потребностей отражает обязанность сотрудничать, закрепленную в проекте статьи 5 (A/66/10, пункт 288, статья 5). В статье 11 (3) Соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) предусматривается, что пострадавшее государство должно либо предоставить субъекту, оказывающему помощь, конкретную информацию о требующейся помощи, либо, если это невыполнимо, провести оценку требующейся помощи и принять соответствующее решение совместно и в консультации с субъектом, оказывающим помощь. В статье VIII (b) Конвенции об оказании продовольственной помощи также предусмотрено проведение «оценки потребностей страной-получателем и участниками в пределах их собственной соответствующей политики» для принятия решения об оказании продовольственной помощи. Далее, в статье VIII (g) этого документа предусматривается, что при определении потребностей в продовольственной помощи государства-участники должны стремиться к разра-

¹⁹⁶ Руководство Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, статья 4 (2).

¹⁹⁷ Там же, статья 4 (3).

¹⁹⁸ Там же, статья 17 (3).

¹⁹⁹ Махонские критерии, раздел III.2(a).

²⁰⁰ Рекомендации института Макса Планка, статья 15.

ботке «общего подхода к анализу потребностей» посредством взаимных консультаций на региональной основе и на уровне страны-получателя. Процесс, описанный в Типовых правилах Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) (приложение А, правило 2 (2)) также включает проведение консультаций государства, оказывающего помощь, с назначенным национальным органом принимающего государства).

152. Для гуманитарных учреждений в процессе оценки потребностей также предусмотрена определенная роль. В пункте 8 резолюции 2002/32 Экономический и Социальный Совет призвал гуманитарные учреждения укреплять гуманитарные информационные центры путем «своевременного предоставления точной информации об оценке потребностей и об осуществляемых ими мероприятиях по их удовлетворению». В соответствии с этим по линии Международной платформы восстановления принимаются меры по оценке потребностей после стихийных бедствий, направленные на согласование оценки, анализа и приоритетных потребностей различных заинтересованных сторон²⁰¹. В документе «Рекомендуемые правила и практика» балканских национальных обществ предусмотрено, что государства «выясняют потребности пострадавших в гуманитарной помощи, а также число этих пострадавших» совместно с «компетентными международными учреждениями по оказанию чрезвычайной помощи, которые предлагают свое содействие»²⁰². В этом контексте Управление по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (УКГВ) с 1991 года содействует выполнению общих планов гуманитарных действий, основанных на оценках потребностей и других формах стратегического планирования²⁰³.

153. Следует отметить, что оценка потребностей не ограничивается такими ситуациями, когда пострадавшее государство выдвигает условие, согласно которому оказываемая помощь должна предусматривать удовлетворение конкретных потребностей. Уже говорилось о том, что проведение оценки потребностей целесообразно в случаях, когда в каком-либо документе от пострадавшего государства требуется уточнить объем и вид необходимой ему помощи (A/CN.4/590, пункт 80). В этом случае оценка потребностей является основным источником предоставляемых сведений об объеме и виде помощи (там же).

3. Контроль качества

154. Международными документами предусматривается, что пострадавшее государство может выдвигать условие об обеспечении качества оказываемой ему помощи, в частности в том, что касается безопасности²⁰⁴, питательных свойств и учета культурных аспектов, а также что представителям общественности ре-

²⁰¹ International Recovery Platform, Post-Disaster Needs Assessment, available from www.recoveryplatform.org/pdna.

²⁰² «Рекомендуемые правила и практика» — документ, принятый на совещании балканских национальных обществ по международно-правовому регулированию ликвидации бедствий, Белград, 24–26 сентября 2004 года, раздел II, пункт 2.

²⁰³ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Consolidated Appeal Process, available from <http://unocha.org/cap/>.

²⁰⁴ Руководство Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП), статья 18 (3) («Государствам и имеющим право на льготы организациям, оказывающим помощь, необходимо принять все соответствующие меры для обеспечения качества, соответствия и безопасности любых таких медикаментов и оборудования... »).

комендуется содействовать государствам в предоставлении только тех предметов помощи, которые просит пострадавшее государство, и не поставлять ненужные или неуместные товары²⁰⁵. Так, в статье 12 (4) Соглашения АСЕАН предусматривается, что «товары и материалы экстренного назначения, предоставляемые оказывающим помощь субъектом, должны для их потребления и использования отвечать требованиям соответствующих Сторон к качеству и годности». В статье III (j) Конвенции об оказании продовольственной помощи говорится, что «все продукты, предоставляемые в качестве продовольственной помощи, должны отвечать международным стандартам качества, соответствовать диетическим традициям и продовольственным потребностям стран-получателей и, за исключением семян, будут пригодны для пищевого потребления».

155. В меморандуме Секретариата поясняется, что «положения некоторых актов нацеливаются на обеспечение того, чтобы экстренная помощь в случае бедствия была достаточно высокого качества, дабы приносить пользу получателям, а не оборачиваться для них потенциальным вредом. В эту общую категорию попадают самые разные положения, в том числе такие, которые сориентированы на обеспечение географической и культурной уместности оказываемой помощи, ее своевременности и ее скоординированности, позволяющей не допускать дублирования» (A/CN.4/590, пункт 194).

156. Право пострадавшего государства выдвигать условие, согласно которому оказываемая помощь должна быть качественной, распространяется не только на качество самих товаров, но и на качество подготовки направляемых в пострадавшее государство сотрудников гуманитарных организаций. Генеральная Ассамблея в резолюции 57/150 настоятельно призвала государства направлять группы по проведению поисково-спасательных операций, действующие в соответствии с разработанными на международном уровне стандартами, в том числе в отношении профессиональной подготовки, технического оснащения и знакомства с местной культурой²⁰⁶. В Руководстве МФОКК и КП предусматривается, что концепция условий обеспечения качества охватывает и качество усилий по координации, в соответствии с проектом статьи 5, а также качество подготовки сотрудников²⁰⁷.

²⁰⁵ Там же, статья 5 (2) («Всем государствам необходимо активно призывать представителей общественности, заинтересованных в участии в оказании международной помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, по возможности, предоставлять денежные пожертвования или направлять только те товары гуманитарной помощи, о необходимости получения которых было специально заявлено пострадавшим государством»).

²⁰⁶ Резолюция 57/150 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2002 года, пункт 5 («*настоятельно призывает далее все государства, которые имеют возможность оказать международную помощь в проведении поисково-спасательных операций в городах, принять необходимые меры по обеспечению того, чтобы входящие в сферу их ответственности международные группы по проведению поисково-спасательных операций в городах направлялись и действовали в соответствии с разработанными на международном уровне стандартами, закрепленными в Руководящих принципах Международной поисково-спасательной консультативной группы, особенно в отношении своевременного развертывания, самообеспеченности, профессиональной подготовки, порядка работы, технического оснащения и знакомства с местной культурой*»).

²⁰⁷ Руководство МФОКК и КП, статья 4 (3) («Настолько, насколько это выполнимо, их помощь при ЧС и проведении первичных восстановительных работ должна также: ...

4. Объем и вид

157. Из проектов статей 5 и 9 следует, что пострадавшее государство должно указывать объем и вид необходимой ему помощи, если оно выдвигает условие, согласно которому оказываемая ему помощь должна быть качественной. Как пояснялось ранее, «некоторые двусторонние договоры содержат положение о том, что «запрашивающая помощь Страна должна указывать характер и объем требующейся ей помощи и, насколько это возможно, снабжать другую Страну информацией, которая нужна той для определения объема помощи» (A/CN.4/590, пункт 199). Предоставление государствам, оказывающим помощь, соответствующей информации относительно вида и объема помощи при условии обеспечения ее качества помогает создать условия для выполнения пострадавшим государством обязанности по защите своих граждан и закрепления за ним ведущей роли в усилиях по оказанию чрезвычайной помощи согласно проекту статьи 9, а также для его сотрудничества с государствами, оказывающими помощь, как это предусмотрено в проекте статьи 5.

158. Соблюдая обязанность по защите жертв стихийных бедствий и обязанность сотрудничать с оказывающими помощь государствами, пострадавшее государство, запрашивая помощь, должно уточнять объем и вид требуемой помощи. В Конвенции Тампере предусматривается, что «государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи»²⁰⁸. В Соглашении АСЕАН (статья 11 (3)) от пострадавшего государства требуется «указать размер и тип требующейся помощи и по возможности предоставить помогающему субъекту такую информацию, которая может быть необходима этой Стране для определения того, в какой степени она в состоянии удовлетворить эту просьбу». Как отмечалось ранее в контексте обсуждения вопроса об оценке потребностей, в Соглашении АСЕАН также признается, в соответствии с проектом статьи 9, что во многих случаях пострадавшее государство может быть не в состоянии указать объем и вид требующейся помощи, и в таком случае государства, оказывающие помощь, должны провести совместную оценку потребностей, поскольку это имеет отношение к качеству²⁰⁹.

b) отвечать потребностям пострадавших и соответствовать любым применимым международным стандартам качества; c) координироваться с прочими местными представителями и другими сторонами, оказывающими помощь; d) предоставляться и осуществляться в соответствии с культурными, социальными и религиозными особенностями и традициями... f) оказываться компетентными и надлежащим образом обученными сотрудниками»).

²⁰⁸ Конвенция Тампере, статья 4 (2). Это также перекликается со статьей 1 (3) Руководства МФОКК и КП («Подчеркивая основополагающую роль местных властей и участвующих сторон, оно определяет минимально необходимые льготы/привилегии, которые могут быть предоставлены государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, готовым и способным действовать в соответствии с минимальными стандартами координации, качества и ответственности»).

²⁰⁹ Соглашение АСЕАН, статья 11 (3) («В случае, когда запрашивающей Стране практически невозможно точно определить объем и вид требующейся помощи, запрашивающая Страна и предоставляющая помощь Страна, в консультации друг с другом, проводят совместную оценку объема и вида требующейся помощи и принимают соответствующее решение»). См. также статью 2 (2) Конвенции о помощи в случае ядерной аварии (в которой подтверждается, что «запрашивающее помощь государство-участник определяет объем и вид требующейся помощи и, когда это практически возможно,

159. В других международных документах обязательства по проведению консультаций и обеспечении скоординированности возлагаются не на пострадавшее государство, а на государство, оказывающее помощь. В Межамериканской конвенции предусматривается, что «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»²¹⁰. Кроме того, в двусторонних договорах — как пояснялось выше в разделе V.B.2, посвященном вопросу об увязке оказания помощи с имеющимися потребностями в каждом индивидуальном случае, а не исходя из прямой зависимости — признается возможность применения индивидуального анализа, в котором отсутствует подробное рассмотрение оперативных действий²¹¹.

сообщает предоставляющей помощь стороне такую информацию, которая может оказаться необходимой этой стороне для определения того, в каком объеме она может удовлетворить данную просьбу. В случае, когда запрашивающему государству-участнику практически невозможно точно определить объем и вид требующейся помощи, запрашивающее государство-участник и предоставляющая помощь сторона, в консультации друг с другом, принимают решение относительно объема и вида требующейся помощи»).

²¹⁰ Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья II(b). Напротив, в Конвенции о трансграничном воздействии, например в статье 12 (1), обязанность указывать объем и вид помощи возлагается на пострадавшее государство: «Если в случае промышленной аварии какая-либо Сторона нуждается в помощи, она может запросить ее у других Сторон, указав размеры и вид требуемой помощи». См. также Соглашение «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС), статья 4 (2) («Помощь предоставляется на основании запроса, в котором запрашивающая Сторона указывает: место, время, характер, масштабы и состояние чрезвычайной ситуации на текущий момент; меры по оказанию помощи, уже принятые или планирующиеся, приоритеты запрашиваемой помощи»); Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий, 26 июня 1995 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1949, No. 33393), статья 6 («запрашивающая помощь Сторона должна указывать характер и объем требующейся ей помощи»); Протокол между Королевством Испания и Португальской Республикой о техническом сотрудничестве и взаимной помощи в области гражданской обороны, 9 марта 1992 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1730, No. 30218), статья 3 (7) («Ответственность за общее руководство действиями, во всех случаях, должны нести органы власти той территории, на которой произошло бедствие. Тем не менее структуры страны, предоставляющей помощь, должны действовать через собственных руководителей на национальном уровне, которых лицо, возглавляющее операцию, должно информировать о поставленных целях и задачах»).

²¹¹ См. Соглашение между Правительством Французской Республики и Федеральным советом Швейцарии о взаимной помощи в случае бедствия или серьезной аварии, 14 января 1987 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1541, No. 26743), статья 4 («Характер, масштаб и порядок предоставления помощи должен определяться по взаимному согласию органов власти, упомянутых в статье 3, для каждого конкретного случая»); Соглашение между Австрийской Республикой и Федеративной Республикой Германия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий, 23 декабря 1988 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224), статья 4 («Вид и объем предоставляемой помощи должен согласовываться органами, упомянутыми в статье 3 в каждом конкретном случае, причем подробное рассмотрение оперативных действий не является обязательным»). См. также Европейский союз, решение Совета от 23 октября 2001 года (2001/792/ЕС-Евратом), статья 5 (3) (в которой поясняется, что информация о конкретных ограничениях и подробностях осуществления мероприятий по оказанию помощи должна предоставляться пострадавшим государством только в случае необходимости: «за руководство мероприятиями по оказанию помощи отвечают запрашивающие государства»).

160. В Руководстве МФОКК и КП на государства, оказывающие помощь, и на пострадавшее государство возлагаются взаимные обязательства по предоставлению сведений об имеющихся и предлагаемых либо необходимых и запрашиваемых объеме и виде помощи и о соответствующих потребностях. В статье 10 (2) Руководства МФОКК и КП говорится, что «запросы и предложения помощи должны быть максимально четкими, с указанием конкретных видов и объема необходимых товаров, услуг и профессиональных ресурсов, которые, соответственно, имеются в наличии или требуются. Пострадавшие государства также могут указать виды товаров и услуг, в которых они не нуждаются, но вероятность предоставления которых существует». В этом взаимном обязательстве наиболее последовательно отражена важность сотрудничества между государствами, положенная в основу проекта статьи 5, а также тот факт, что предоставление информации о стандартах качества странами, оказывающими помощь, может принести пользу жертвам стихийных бедствий в пострадавшем государстве и таким образом дать пострадавшему государству возможность выполнить свои обязательства в соответствии со статьей 9.

С. Ограничения в отношении выдвигаемых условий, предусмотренные международным правом и национальным законодательством

161. Право пострадавшего государства выдвигать условия в отношении оказываемой ему помощи ограничивается обязательством, согласно которому такие условия должны соответствовать международному праву и национальному законодательству²¹², а также договорным обязательствам²¹³. Хотя такие положения изменяют текст общих требований к оказанию помощи, они однозначно

члены. Власти запрашивающего государства-члена устанавливают ориентиры, а при необходимости — очерчивают границы задач, поручаемых осуществляющим мероприятия группам, не оговаривая при этом детали их исполнения, которые отдаются на усмотрение начальника, назначаемого предоставляющим помощь государством-членом»).

²¹² Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5 (в котором отмечается, что помощь должна «осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами»). См. также Руководство МФОКК и КП, статью 4 (1) («Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена»); Проект международного руководства для операций гуманитарной помощи, пункт 9(b) («Гуманитарная помощь оказывается только в соответствии с принципами и нормами международного права») и 22(d) («помогающий персонал [уважает] отечественное законодательство государства»); Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, статью 11 (в которой предусматривается, что государства принимают меры «в соответствии со своими обязательствами по международному праву»).

²¹³ Соглашение АСЕАН, статья 30 («Положения настоящего Соглашения не должны никоим образом затрагивать права и обязательства какой-либо из Сторон, предусмотренные любыми из существующих договоров, конвенций или документов, участниками которых они являются»); Межамериканская конвенция, статья XV («В случае возникновения расхождений между настоящей Конвенцией и другими международными соглашениями по этому вопросу, участниками которых являются государства, оказывающие и получающие помощь, преимущественную силу должно иметь то положение, в котором предусматривается предоставление наибольшего объема помощи в случае бедствия и поощряется обеспечение поддержки и защиты персонала, оказывающего помощь»).

применимы к условиям, которые пострадавшие государства могут выдвигать государствам, оказывающим им помощь, поскольку пострадавшие государства не могут требовать совершения действий в нарушение других провозглашенных обязательств. Поэтому, хотя пострадавшие государства могут выдвигать определенные условия, и в частности сохранять контроль за оказанием помощи и требовать, чтобы любая помощь предоставлялась с соблюдением конкретных национальных законов, такие условия не могут отменять другие существующие обязательства, налагаемые национальным законодательством и международным правом²¹⁴. Кроме того, такие условия не могут идти вразрез с положениями каких-либо договоров, конвенций или документов, участником которых является пострадавшее государство²¹⁵. Правильнее было бы утверждать, что в случае возникновения расхождений между соглашениями, участниками которых являются пострадавшие или оказывающие помощь государства, условия, на которых предоставляется помощь, должны соответствовать тем положениям, в которых «предусматривается предоставление наибольшего объема помощи в случае бедствия и поощряется обеспечение поддержки и защиты персонала, оказывающего помощь» (Межамериканская конвенция, статья XV).

162. В своем третьем докладе Специальный докладчик отметил, что право государства на суверенитет в вопросах оказания чрезвычайной помощи должно уравниваться другими обязательствами, предусмотренными принципами международного права (A/CN.4/629, пункты 15–20), и в первую очередь гуманитарными принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, закрепленными в проекте статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия)²¹⁶, а также концепцией достоинства человека (проект статьи 7) и правами человека (проект статьи 8) (A/66/10, пункт 288). Далее, Комиссия пришла к выводу о том, что такие принципы следует толковать не в ограничительном смысле, понимая под ними исключительно те принципы, которые прямо закреплены в международных соглашениях, но скорее как «обязательства, применимые к государствам в соответствии с нормами международного обычного права, [включая] утверждения об оптимальных видах практики»²¹⁷. Таким образом, обязательства государства в соответствии с нормами международного права, касающиеся, в частности, окружающей среды и устойчивого

²¹⁴ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5 (в котором предусматривается, что помощь должна «осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами»). См. также Руководство МФОКК и КП, статью 4(1) («Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена»); Проект международного руководства для операций гуманитарной помощи, пункты 9(b) и 22(d) (в которых предусматривается, что «гуманитарная помощь оказывается только в соответствии с принципами и нормами международного права» и «помогающий персонал [уважает] отечественное законодательство государства»); Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, статью 11 (в которой предусматривается, что государства принимают меры «в соответствии со своими обязательствами по международному праву»).

²¹⁵ Соглашение АСЕАН, статья 30.

²¹⁶ См. также резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2; Руководство МФОКК и КП, статью 4 (2).

²¹⁷ Заявление Председателя Редакционного комитета от 20 июля 2010 года (см. A/CN.4/SR.3067).

развития, также могут служить ограничением для условий, выдвигаемых пострадавшим государством в отношении оказываемой ему помощи. В случае, когда национальное законодательство какого-либо пострадавшего государства предусматривает меры по защите, превышающие международные стандарты, и это пострадавшее государство не соглашается отказаться от таких дополнительных мер защиты, с тем чтобы ускорить предоставление помощи, государства, оказывающие помощь, должны соблюдать национальные законы пострадавшего государства²¹⁸. Применимые принципы, которые могут уравнивать право какого-либо пострадавшего государства выдвигать условия в отношении оказываемой ему помощи, приводятся ниже.

1. Основные гуманитарные обязательства

163. Как указано в пункте 2 Руководящих принципов, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, «гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности». Эта формулировка отражает мысль, которая содержится в докладе Генерального секретаря «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», представленном в 2009 году (A/64/84-E/2009/87, пункт 23):

«В связи с этим огромное значение для проведения различия между гуманитарной и другой деятельностью, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать пространство и неприкосновенность, необходимое для эффективного оказания гуманитарной помощи всем нуждающимся, имеют уважение и соблюдение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости».

164. Эти гуманитарные принципы подробно рассмотрены в третьем докладе Специального докладчика (A/CN.4/629, пункты 14–50). Они содержатся в ряде документов²¹⁹, включая Основопологающие принципы Международного комитета Красного Креста (МККК)²²⁰. В Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальской конвенции) предусматривается, что «государства-участники поддерживают и обеспечивают уважение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарных организаций»²²¹. Условия, выдвигаемые пострадавшими государствами в отношении получаемой помощи, не должны противоречить этим принципам.

²¹⁸ См. например резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5 (в котором предусматривается, что помощь должна «осуществляться в соответствии с международным правом и *национальными законами*») [курсив автора]; Руководство МФОКК и КП, ст. 4 (1) («Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством») и Проект международного руководства для операций гуманитарной помощи, пункт 22(d) («помогающий персонал [уважает] отечественное законодательство государства»).

²¹⁹ См. A/CN.4/629, пункт 18 и сноску 18; Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, изданный в 1994 году, находится по адресу: www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct (на момент подготовки настоящего документа подписан 492 участниками).

²²⁰ ICRC, The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary, 1979, available from www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

²²¹ Кампальская конвенция, принятая 22 октября 2009 года, статья 5, пункт 8.

165. Государства не имеют права выдвигать условия в отношении оказываемой помощи, не согласующиеся с принципом гуманности. Этот принцип первоначально возник в контексте гуманитарного права²²², но затем был признан применимым как в условиях войны, так и в мирное время. В ходе разбирательства по делу об инциденте в проливе Корфу Международный Суд пришел к выводу, что в основе обязательств, возложенных на государственные органы, лежат «определенные общие и широко признанные принципы, а именно элементарные соображения гуманности, которые в мирных условиях должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»²²³.

166. Принцип гуманности распространен на оказание помощи в случае бедствий в Ословских принципах и Мохонкских критериях, в которых подтверждается, что «необходимо пытаться уменьшить страдания людей, где бы они ни имели место»²²⁴. Необходимо также уважать и защищать достоинство и права всех жертв²²⁵. В пункте (с) статьи 3 (1) Кампальской конвенции предусматривается, что государства-участники должны «соблюдать и обеспечивать соблюдение принципов гуманности и человеческого достоинства внутренне перемещенных лиц». Гуманность является одним из основополагающих принципов МФОКК и КП²²⁶, и в ее Руководстве (статья 4 (1)) говорится о том, что «стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена». Таким образом, принцип гуманизма предписывает, чтобы пострадавшие государства, выдвигая условия в отношении оказываемой им помощи, делали это исключительно на основе уважения человеческого достоинства пострадавших.

167. Условия, установленные для оказания помощи пострадавшим государством, должны отражать принцип нейтральности. Принцип нейтральности представляется движением Красного Креста и Красного Полумесяца как концепция, согласно которой «гуманитарную помощь необходимо оказывать, не принимая участия в боевых действиях и не солидаризируясь ни с одной из сторон участниц конфликтов на политической, религиозной или идеологической почве»²²⁷. Эта формулировка повторена в Мохонкских критериях²²⁸. Из этой формулировки ясно, что нейтральность актуальна не только в контексте конфлик-

²²² См., например, (третью) Конвенцию об обращении с военнопленными (12 августа 1949 года), статью 3 (1), пункт (с); Декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль (во время войны при весе менее 400 граммов), Санкт-Петербург, 11 декабря 1868 года; (вторую) Конвенцию о законах и обычаях сухопутной войны, 29 июля 1864 года, преамбула.

²²³ *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, *I.C.J. Reports* 1949, p. 22.

²²⁴ См. Oslo Guidelines, para. 20; Mohonk Criteria, p.196.

²²⁵ Mohonk Criteria, p.196; ICRC Fundamental Principles, available from www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3.

²²⁶ IFRC, “The Seven Fundamental Principles”, available from www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/.

²²⁷ Резолюция IX двадцатой Международной конференции Красного Креста (Вена, 1965 год).

²²⁸ См. сноску 194 выше.

та, но и в ситуациях бедствий²²⁹. В своем третьем докладе Специальный докладчик отметил, что «пострадавшее государство должно уважать гуманитарный характер мер реагирования и “воздерживаться от установления для него условий, лишаящих его материального и идеологического нейтралитета”»²³⁰. Таким образом, условия, устанавливаемые пострадавшими государствами в отношении принятия помощи, не должны быть «ни узкопартийными или политическими действиями, ни их подменой» (A/CN.4/629, пункт 28).

168. Наступление бедствия не освобождает потерпевшее государство от его обязательства воздерживаться от установления условий для оказания помощи, которые нарушают принцип беспристрастности. Принцип беспристрастности, который обычно понимается как включающий недискриминацию, восходит к доктрине, согласно которой помощь следует оказывать «без какой-либо дискриминации по признакам этнического происхождения, пола, национальности, политических взглядов, расы или религии. При оказании помощи пострадавшим необходимо руководствоваться исключительно их потребностями, при этом отдавая приоритет наиболее остро нуждающимся в такой помощи»²³¹. Во всех документах по правам человека отражен принцип недискриминации, будь то прямо или косвенно (там же, пункт 32). Например, в пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций одна из целей Организации изложена следующим образом:

«Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

169. Принципы беспристрастности и недискриминации, однако, сами по себе на нарушаются в силу условий относительно оказания помощи тем, кто больше всего в ней нуждается²³². В других документах, например в Конвенции об учреждении Международного союза помощи, прямо закреплена применимость принципа недискриминации в контексте оказания помощи в случае бедст-

²²⁹ См., например, Совет Международного института гуманитарного права, «Руководящие принципы в отношении права на гуманитарную помощь», апрель 1993 года, пятый пункт преамбулы («подчеркивая, что гуманитарная помощь, в том что касается как тех, кто ее предоставляет, так и тех, кто ее получает, должна всегда оказываться в соответствии с принципами, присущими всей гуманитарной деятельности — принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, дабы политические соображения не превалировали над этими принципами»). См. также D. Plattner, “ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance”, *International Review of the Red Cross*, No. 311, 1996, p. 165 («Если вернуться к сути нейтралитета и наделить ее масштабами, охватывающими ее возможные последствия в мирное время, то нейтралитет может истолковываться как обязанность воздерживаться от любых действий, которые — в ситуации конфликта — могут рассматриваться как содействующие интересам одной стороны в конфликте или как подрывающие интересы другой стороны»).

²³⁰ A/CN.4/629, пункт 29 (цитируется Ruth Abril Stoffels, “Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflicts: achievements and gaps”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, No. 855, p. 539).

²³¹ Mohonk Criteria; p. 196; Resolution IX of the twentieth International Conference of the Red Cross (Vienna, 1965).

²³² ICRC Fundamental Principles, Commentary, available from www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3.

вия²³³. Недискриминация прямо упоминается в контексте чрезвычайных ситуаций в Международном пакте о гражданских и политических правах, который допускает приостановление действия отдельных обязательств «при условии, что такие меры ... не влекут за собой дискриминации исключительно на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения»²³⁴. Таким образом, отсюда следует, что пострадавшие государства не могут по своей воле отступать от принципа беспристрастности, обуславливая свое принятие помощи.

2. Права человека

170. Хотя государства имеют свободу усмотрения в плане установления того, какая помощь и в каком объеме им нужна, они не могут устанавливать в отношении помощи ограничения, которые затрагивают их обязательства по международному праву. Существующие обязательства в области прав человека в соответствии с правом прав человека после наступления бедствия не прекращаются. Как было отмечено Специальным докладчиком в его четвертом 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 и право на достаточное жилище (см. A/CN.4/643, пункт 32). Пострадавшее государство не может устанавливать ограничения на оказание помощи, которые нарушают или ущемляют эти права.

171. Аналогичным образом обязательства государства по отношению к уязвимым или находящимся в неблагоприятном положении группам, таким как женщины, дети, инвалиды и лица из числа коренных народов или культурных меньшинств, в ситуации бедствия продолжают действовать²³⁵. По сути, ситуации бедствий могут порождать дополнительные обязательства для государств, с тем чтобы обеспечить безопасность уязвимого населения. Например, Конвенция о правах инвалидов в статье 11 требует, чтобы государства принимали «все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая ... стихийные бедствия»²³⁶.

172. В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы подчеркивается важность связанных с правами человека соображений в процессе планирования мер на случай бедствий и государствам предлагается интегрировать «гендерную проблематику» в управление риском бедствий и при планировании деятельности, направленной на уменьшение риска бедствий, учитывать соображения, касающиеся «культурного разнообразия, различных возрастных групп и уязвимых групп населения»²³⁷. Постольку поскольку гуманитарная помощь содействует планированию на случай бедствий и управлению рисками,

²³³ League of Nations, *Treaty Series*, vol. 135, p. 247, art. 3. См. также Рамочную конвенцию по оказанию помощи в области гражданской обороны, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131, art. 3(c); Соглашение ОЧЭС, пункт 1 статьи 3 (см. сноску 140 выше).

²³⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, art. 4.

²³⁵ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378; Конвенция о правах ребенка, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

²³⁶ См. сноску 129 выше.

²³⁷ См. сноску 155 выше.

пострадавшие государства должны обуславливать принятие такой помощи гарантией того, что она будет адекватно предоставляться уязвимым группам.

3. Восстановление и устойчивое развитие

173. В своем комментарии к проекту статьи 1 относительно сферы охвата (A/65/10, пункт 331 (4)) Комиссия указала, что сфера охвата проектов статей с точки зрения *ratione temporis* «ограничена в первую очередь мерами незамедлительного реагирования, принимаемыми сразу после бедствия и на этапе последующего восстановления». Постольку поскольку восстановление представляет собой продолжение усилий по оказанию экстренной помощи и начинается практически сразу же после наступления бедствия, соображения в отношении устойчивого развития должны учитываться на ранних этапах процесса реагирования на бедствия и, таким образом, заслуживают здесь краткого упоминания. Мы не забываем о том, что восстановление отличается от деятельности по оказанию помощи и что права и обязательства государств в этих двух контекстах могут значительно отличаться друг от друга. Если помощь будет способствовать усилиям по восстановлению, то пострадавшему государству может потребоваться обусловить ее принятие заверениями в том, что восстановление улучшит (а не просто восстановит) предшествующие условия. Например, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 11) закреплено универсальное право «на жилище и на непрерывное улучшение условий жизни»²³⁸. Улучшение жизненных условий после бедствия, разрушившего поселения, может потребовать от пострадавшего государства обеспечения того, чтобы новые дома были более устойчивыми перед будущими бедствиями и чтобы решения в отношении будущего использования земли принимались с учетом фактора уязвимости.

174. Аналогичным образом подчеркивается и международная цель в отношении устойчивого развития после бедствия. Как указывается в пункте 13 Хиогской рамочной программы действий, «уменьшение риска бедствий является межсекторальным вопросом в контексте устойчивого развития и поэтому служит важным условием достижения международно согласованных целей в области развития». Эти цели установлены в принципе 4 Декларации Рио об окружающей среде и развитии, который предусматривает, что «для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»²³⁹.

175. Повестка дня на XXI век²⁴⁰, принятая в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, воспроизводит этот принцип, устанавливая в качестве общей цели поощрение «развития населенных пунктов с помощью экологически рационального территориального планирования и землепользования». Кроме того, в контексте бедствий в ней признается важность восстановления после бедствий посредством смягчения «негативных последствий стихийных бедствий и ан-

²³⁸ См. сноску 133 выше.

²³⁹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том 1, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и добавление), резолюция 1, приложение I.

²⁴⁰ Там же, резолюция 1, приложение II, пункты 7.28, 7.58 и 7.62.

тропогенных катастроф для населенных пунктов, национальной экономики и окружающей среды». В Повестке дня на XXI век международное сообщество также рассматривается как «один из главных партнеров в деле последующей реконструкции и восстановления» путем предоставления средств и знаний пострадавшим государствам в целях разработки долгосрочного планирования и политики смягчения последствий бедствий.

176. В Декларации тысячелетия уважение к природе названо «одной из фундаментальных ценностей», имеющих «существенно важное значение для международных отношений», и указывается, что «в основу рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития»²⁴¹. В этой Декларации международное сотрудничество в целях «уменьшения числа и последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф» названо одним из ключевых способов защиты окружающей среды²⁴².

177. В Хиогской рамочной программе действий (пункт 22) также подчеркивается связь между снижением риска бедствий и устойчивым развитием и важность сотрудничества между государствами и международным сообществом в процессе наращивания «знаний, возможностей и стимулов, необходимых для формирования потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и сообществ». В Рамочной программе (пункт 13) указывается далее, что гуманитарная помощь после бедствий должна использоваться «таким образом, чтобы в максимально возможной степени ослабить риски и будущие факторы уязвимости». Эта формулировка предполагает, что пострадавшие государства, насколько это возможно, должны обеспечивать, чтобы получаемая ими помощь позволяла им развиваться безопасно и устойчиво.

4. Обязательства в соответствии с национальными законами

178. Помимо соблюдения международного права условия в отношении оказания помощи должны соответствовать национальным законам²⁴³. Пострадавшее государство может обусловить принятие помощи соблюдением своих национальных законов²⁴³. Пострадавшие государства также обязаны следовать своим национальным законам, когда они устанавливают условия для оказания помощи. Это обязательство вытекает из общепризнанной обязанности уважать верховенство права²⁴⁴. Данное обязательство не ограничивает способность пострадавших государств изменять или не соблюдать определенные законы, когда это необходимо для содействия предоставлению помощи.

179. Требования международного права, ограничивающие условия, которые могут быть установлены пострадавшими государствами, представляют собой лишь базис для обязательств пострадавших государств перед своим населением и не должны считаться исчерпывающими. Пострадавшие государства могут принимать национальные законы, которые предусматривают защиту их населения сверх международных стандартов и обуславливать принятие ими помощи соблюдением таких более высоких стандартов. Данный принцип в полной

²⁴¹ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года, пункт 6.

²⁴² Там же, пункт 23.

²⁴³ См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5.

²⁴⁴ Доклад Генерального секретаря о господстве права и правосудия переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616), пункт 6.

мере подтверждается ключевой обязанностью государств уважать верховенство права, которая имеет фундаментальное значение в истории международного права²⁴⁵.

180. Следовательно, пострадавшие государства несут обязанность соблюдать и выполнять свои собственные законы при установлении условий оказания помощи. Хотя пострадавшее государство может заключать соглашения с другими государствами в целях изменения или согласования своих национальных законов для содействия оказанию внешней помощи, такие соглашения не могут отменять национальные стандарты для других целей. Когда таких соглашений не существует, оказывающие помощь государства должны соблюдать национальные законы пострадавшего государства, даже когда в них предусмотрены более высокие стандарты, чем стандарты, существующие в соответствии с международным правом.

181. С учетом вышеизложенных соображений Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи:

Проект статьи 13

Условия в отношении оказания помощи

Пострадавшее государство может устанавливать условия в отношении оказания помощи, которые должны согласовываться с его национальным правом и международным правом.

IV. Прекращение помощи

182. В принятых до настоящего времени проектах статей предусмотрены рамки, позволяющие пострадавшему государству ориентировать оказание помощи в зависимости от его потребностей. Проект статьи 9 обеспечивает пострадавшему государству возможность сохранять управление, контроль, координацию и наблюдение в отношении оказываемой помощи. В проекте статьи 11 пострадавшее государство наделяется правом отклонять предложение о помощи, если только такой отказ не носит произвольного характера. Вышеизложенное говорит о том, что когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет определенную степень контроля в отношении продолжительности оказания помощи, а оказывающие помощь субъекты соответственно обязаны покинуть территорию пострадавшего государства по его просьбе. На обеих сторонах по-прежнему лежит обязанность сотрудничать в соответствии с проектом статьи 5, и этап прекращения помощи не является исключением. В посвященных этому вопросу документах эта обязанность повторяется посредством неизменного включения рекомендации относительно совместного подхода, при котором обе стороны достигают полюбовного согласия насчет того, когда должен закончиться период оказания помощи и оказывающий помощь субъект покинет территорию.

²⁴⁵ Там же. Генеральный секретарь определяет верховенство права как «принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека».

183. В международных документах на эту тему вопрос о прекращении помощи трактуется по-разному. Как было признано в Меморандуме Секретариата, «положения о прекращении немного разнятся в своих формулировках, что может оборачиваться существенными последствиями на практике» (A/CN.4/590, пункт 247).

184. В ряде документов для прекращения периода оказания помощи предусматривается уведомление от любой из сторон. Так, в Конвенции Тампере предусматривается (статья 6 (1)), что «запрашивающее государство-участник или государство-участник, предоставляющее помощь, может в любое время прекратить получение или предоставление телекоммуникационной помощи... посредством письменного уведомления. После такого уведомления соответствующие государства-участники консультируются друг с другом для обеспечения надлежащего и быстрого прекращения помощи». В проекте конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи предусматривается, что «принимающее государство или помогающее государство или организация могут направлять уведомление о прекращении помощи, и, в случае необходимости, стороны настоящей Конвенции, затронутые таким уведомлением, принимают меры к надлежащему прекращению помощи в соответствии с настоящей Конвенцией»²⁴⁶. Аналогичным образом в статье 12 Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ говорится следующее: «Когда пострадавшее государство или сторона, оказывающая помощь, намеревается прекратить оказание помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, ей следует подать об этом соответствующее уведомление. По получении такого уведомления пострадавшему государству или стороне, оказывающей помощь, необходимо провести совместные консультации...». Аналогичные положения содержатся в Соглашении ОЧЭС²⁴⁷ и в Соглашении между правительством Республики Мозамбик и правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб²⁴⁸.

185. Соглашение между Китаем и Соединенными Штатами 1947 года разрешало принимающему государству прекратить Соглашение, «когда оно считает, что в экстренной помощи, предусмотренной настоящим Соглашением, более нет необходимости», но устанавливало ряд непереносимых условий для прекращения помощи помогающей стороной²⁴⁹. В Соглашении Северных стран о предоставлении взаимной чрезвычайной помощи в связи с облучениями при

²⁴⁶ Проект Конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи 1984 года (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), приложение, статья 18.

²⁴⁷ Соглашение ОЧЭС, статья 13 (1) («Запрашивающая сторона может в любой момент отозвать свою просьбу о помощи. Запрашивающая сторона должна немедленно информировать предоставляющую сторону о своем решении»).

²⁴⁸ См. Соглашение между правительством Республики Мозамбик и правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб, 2002 год, статья 12 («Настоящее Соглашение может быть прекращено любой из сторон, которая направляет другой стороне по дипломатическим каналам письменное уведомление о своем намерении прекратить Соглашение»).

²⁴⁹ Соглашение между Китайской Республикой и Соединенными Штатами Америки об оказании Соединенными Штатами экстренной помощи китайскому народу (с обменом нотами) от 27 октября 1947 года, Китай — Соединенные Штаты Америки, United Nations, *Treaty Series*, vol. 12, No. 178, art. IX.

авариях²⁵⁰ предусматривается, что принимающее государство может прекратить оказываемую ему в случае бедствия помощь «в любое время», тогда как сторона, оказывающая помощь, может прекратить ее оказание только в том случае, если, по ее мнению, выполнены определенные условия.

186. В некоторых документах пострадавшему государству разрешается просить о прекращении помощи, после чего обе стороны консультируются друг с другом по этому вопросу. Например, статья 11 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации предусматривает следующее:

«Запрашивающее государство... может в любое время после надлежащих консультаций [с оказывающим помощь субъектом] и посредством уведомления в письменном виде просить о прекращении получаемой помощи... в соответствии с настоящей Конвенцией. После направления такой просьбы стороны консультируются друг с другом, с тем чтобы договориться о надлежащем прекращении помощи»²⁵¹.

В Соглашении об учреждении Карибского агентства по чрезвычайному реагированию на бедствия (статья 20 (2) и (3)), Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (приложение X, пункт 10) и Международном руководстве для операций гуманитарной помощи Института Макса Планка²⁵² также содержатся аналогичные положения.

187. С учетом вышеизложенного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи:

Проект статьи 14 **Прекращение помощи**

Пострадавшее государство и помогающие субъекты консультируются друг с другом, с тем чтобы определить продолжительность внешней помощи.

²⁵⁰ Соглашение Северных стран о предоставлении взаимной чрезвычайной помощи в связи с облучениями при авариях от 17 октября 1963 года, Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция — Международное агентство по атомной энергии, United Nations, *Treaty Series*, vol. 525, No. 7585, art. X (1), (3) («1. Запрашивающее помощь государство может в любое время в письменной форме заявить о прекращении оказания помощи, предоставляемой по настоящему Соглашению... 3. По получении такой просьбы и/или уведомления о прекращении оказания помощи запрашивающее помощь государство и сторона, оказывающая помощь, консультируются между собой с тем, чтобы закончить все операции, осуществляемые во время такого прекращения, и ускорить прекращение помощи»).

²⁵¹ См. сноску 96 выше.

²⁵² Международное руководство для операций гуманитарной помощи Института Макса Планка, статья 18 («принимающее государство... может определить в консультации с помогающим государством или организацией момент прекращения такой помощи») и статья 23 («помогающее государство или организация и принимающее государство сотрудничают в урегулировании любых разночтений, сложностей или споров, возникающих... по ходу или по прекращении операций гуманитарной помощи»).

VII. Значимые события

188. В период между шестьдесят третьей сессией Комиссии и датой подготовки настоящего доклада произошло два значимых события, заслуживающих отдельного упоминания.

189. 8–13 мая 2011 года в Женеве состоялась третья сессия Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий. Она опиралась на выводы и рекомендации второй сессии Глобальной платформы, состоявшейся в 2009 году, а также результаты среднесрочного обзора Хиогской рамочной программы действий и Глобального аналитического доклада о мерах по уменьшению опасности бедствий 2011 года²⁵³. В резюме Председателя Платформы указаны пункты, по которым имеется консенсус, и определены критически важные шаги, которые предстоит предпринять.

190. 28 ноября — 1 декабря 2011 года в Женеве прошла тридцать первая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. По случаю этой конференции Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца распространила экспериментальный вариант (ноябрь 2011 года) «Типового закона по облегчению и регулированию международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении», состоящего из 71 статьи с комментариями. Предполагается, что окончательный вариант будет разработан к концу 2012 года. В своей резолюции № 7, озаглавленной «Укрепление правового регулирования на случай бедствий», Конференция, в частности, приветствовала усилия по разработке типового закона в целях оказания помощи государствам, заинтересованным во включении рекомендаций, содержащихся в этом руководстве, в свою правовую базу (пункт 5) и предложила «продолжить консультации с государствами и другими участниками по вопросу об использовании Типового закона в качестве справочного пособия» (пункт 6). Как известно, в рамках проекта Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в области международно-правового регулирования и реагирования на бедствия, начатого в 2001 году, было разработано Руководство по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении, принятое на тридцатой Международной конференции в 2007 году. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца объявила, что теперь эта программа называется «Программа в области правового регулирования на случай бедствий».

²⁵³ Международная стратегия Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, «Ослабление рисков, переосмысление политики в области развития: Глобальный аналитический доклад о мерах по уменьшению опасности бедствий», 2011 год.