



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 February 2014
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят шестая сессия

Женева, 5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2014 года

Седьмой доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком Эдуардо Валенсией-Оспиной*

* Специальный докладчик выражает свою глубокую признательность за помощь в подготовке настоящего доклада следующим лицам: Джулио Бартолини (адъюнкт-профессор, международное право, факультет права, Университет «Рома Тре», Италия); Федерико Касолари (адъюнкт-профессор, международное право, юридический факультет, Университет Болоньи, Италия); и Эммануэлю Соммарио (адъюнкт-профессор, международное право, Школа международного права, аспирантура Сент'Анна Пизанского университета, Италия), а также «Проекту по вопросам норм международного права, применяемых в случае бедствий», местными координаторами которого они являются; Лане Ульрих, соискателю степени д-ра права, Университет Джорджа Вашингтона, Школа права, Вашингтон, О.К.; Янну Деходт-Дельвилю, соискателю степени д-ра юридических наук и магистру права, Школа права Сорбонны, Париж I, Университет Пантеон-Сорбонна, Париж, и соискателю степени магистра права, Университет Фордэма, Школа права, Нью-Йорк; и Полю Р. Валенгеру, Гаага, Нидерланды.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Рассмотрение темы в 2013 году	3
II. Защита персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров	3
A. Введение	3
B. Обзор юридических положений, включенных в многосторонние и двусторонние договоры и документы «мягкого права» и касающихся защиты персонала по оказанию помощи в случае бедствий и его оборудования и товаров	6
1. Универсальные договоры	6
2. Региональные договоры	7
3. Двусторонние договоры	9
4. Другие документы	10
C. Категории соответствующего персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров	11
D. Меры, которые надлежит принимать пострадавшим государствам для выполнения их обязанности защищать персонал по оказанию помощи, его оборудование и товары	16
E. Предложения в отношении нового проекта статьи	23
Проект статьи 14 bis — Защита персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров	23
III. Общие положения	23
A. Связь со специальными нормами международного права	23
1. Универсальные договоры	24
2. Региональные договоры	26
3. Другие документы	27
4. Предложение о новом проекте статьи	29
Проект статьи 17 — Связь со специальными нормами международного права	29
B. Связь с другими нормами международного права	30
Предложение о новом проекте статьи	32
Проект статьи 18 — Вопросы, касающиеся ситуаций бедствия, не регулируемые настоящими проектами статей	32
C. Связь с Уставом Организации Объединенных Наций	32
Предложение о новом проекте статьи	33
Проект статьи 19 — Связь с Уставом Организации Объединенных Наций	33

I. Рассмотрение темы в 2013 году

1. В 2013 году на шестьдесят пятой сессии Комиссии международного права Специальный докладчик представил свой шестой доклад по вопросу о защите людей в случае бедствий ([A/CN.4/662](#)). В этом докладе рассматривались аспекты предотвращения, включая уменьшение опасности бедствий, предотвращение как один из принципов международного права и международное сотрудничество в области предотвращения. Кроме того, в докладе содержался обзор релевантных национальных стратегий и законодательных актов. В докладе содержались предложения в отношении следующих двух проектов статей: проекта статьи 5 ter («Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий») и 16 («Обязанность по предотвращению»).

2. Комиссия рассматривала шестой доклад на своих 3175-3180-м заседаниях с 8 по 16 июля 2013 года и передала эти два проекта статей на рассмотрение Редакционного комитета.

3. Редакционный комитет с учетом обсуждений, проведенных Комиссией на пленарном заседании, в предварительном порядке принял следующие два новых проекта статей: 5 ter («Сотрудничество в целях снижения риска бедствия») и 16 («Обязанность предотвращать»).

4. Комиссия утвердила доклад Редакционного комитета, касавшийся проектов статьи 5 ter и 16, на 3187-м заседании, состоявшемся 26 июля 2013 года. Ранее в ходе сессии, на 3162-м заседании, состоявшемся 10 мая 2013 года, Комиссия утвердила доклад Редакционного комитета, касавшийся проектов статей 5 bis и 12–15, которые были рассмотрены и приняты к сведению на предыдущей сессии в 2012 году.

5. На своих 3190-м и 3191-м заседаниях 2 и 5 августа 2013 года Комиссия утвердила комментарии к проектам статей 5 bis, 5 ter и 12–16. Семь проектов статей вместе с соответствующими комментариями были включены в главу VI, С доклада Комиссии о работе ее шестьдесят пятой сессии ([A/68/10](#)).

6. В ноябре 2013 года на шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел главу VI ежегодного доклада Комиссии, посвященную шестому докладу Специального докладчика и обсуждениям его в Комиссии, и при этом особое внимание уделялось проектам статей 5 ter и 16 и соответствующим комментариям к ним, в том виде, в каком они были приняты Комиссией. Секретариат подготовил тематическое резюме обсуждений в Шестом комитете по просьбе Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции [68/112](#) (см. [A/CN.4/666](#), глава II.C).

II. Защита персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров

A. Введение

7. При проведении операций международных гуманитарных миссий соответствующий персонал сталкивается со значительными рисками. Статистические данные свидетельствуют о неоднократных эпизодах совершения преднамеренных нападениях, актов насилия и краж в ущерб персоналу и имуществу,

принадлежащему этим миссиям, о чем, в частности, свидетельствуют периодические доклады Генерального секретаря по вопросу об охране и безопасности гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций¹, а также информация из других источников². Это явление наиболее распространено в тех случаях, когда международным структурам приходится действовать в ситуациях вооруженного конфликта или в государствах, где в общем не обеспечивается безопасность, главным образом, по политическим и экономическим причинам.

8. С учетом проекта статьи 3 и комментария к нему объем применения настоящего комплекса статей может показаться довольно ограниченным применительно к вышеупомянутым ситуациям, поскольку проекты статей не касаются политических или экономических кризисов или вооруженных конфликтов как событий, представляющих собой бедствие³. В проекте статьи 3 основное внимание уделяется наличию катастрофического события или серии событий, будь то стихийные или антропогенные бедствия, ведущие к одному или нескольким трем следующим возможным результатам: массовая гибель людей, большие человеческие страдания и беды или масштабный материальный или экологический ущерб, которые серьезно нарушают функционирование общества.

9. Тем не менее даже в таких ситуациях возможность того, что персонал по оказанию помощи и его оборудование и товары подвергнутся опасности, является реальной, и поэтому ее невозможно исключить. Фактически, некоторые происшедшие в прошлом события также подчеркнули актуальность проблем в области обеспечения безопасности при таком развитии событий. Бедствие может привести к временному развалу правоохранительной системы в пострадавшем государстве, в связи с чем для персонала по оказанию помощи в случае бедствий возникает угроза с точки зрения обеспечения безопасности. Кроме того, имеющие значительную ценность оборудование и товары, принадлежащие международным структурам, участвующим в операциях по оказанию помощи, являются заманчивой целью для лиц, совершающих общеуголовные преступления. Аналогичным образом, зачастую хаотичные ситуации, связанные с такими событиями, побуждают некоторых людей, пострадавших от бедствий, к тому, чтобы, действуя произвольно, захватывать партии товаров по линии оказания помощи, вывозя из соответствующих районов, не позволяя тем самым удовлетворять основные потребности, определенные компетентными органами власти пострадавшего государства, с тем чтобы гарантировать принятие мер реагирования в соответствии с принципами, признанными в проекте статьи 6.

10. Подобного рода ситуации могут создавать дополнительные препятствия для эффективного оказания гуманитарной помощи и в результате этого подрывать усилия, предпринимаемые пострадавшим государством и международными действующими лицами и направленные на оказание поддержки и помощи в восстановлении в интересах населения, ставшего жертвой катастрофического

¹ См., например, документ A/68/489.

² См. информацию на сайте <https://aidworkersecurity.org/>. См. также принятую на тридцать первой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2011 году резолюцию 5 под названием «Медицинские учреждения и работники под угрозой: обеспечить уважение и защиту медицинского персонала».

³ См. A/65/10, пункт 331, пункт (1) комментария к проекту статьи 3.

события. Акты насилия и нападения на гражданский и военный персонал, оказывающий внешнюю помощь, не только наносят ущерб оборудованию и имуществу международной операции по оказанию помощи, но и оказывают немедленное вредное воздействие на жертв конкретного бедствия, что снижает степень вероятности того, что их права человека (т.е. право на питание, медицинское обслуживание и водоснабжение и т.д.) будут должным образом соблюдаться. Что касается долгосрочной перспективы, то также сказывается негативное воздействие, поскольку в результате может ослабиться потенциал и понизится степень готовности международных субъектов в плане оказания поддержки в ситуациях бедствий, что снижает уровень соблюдения обязанности сотрудничать, предусмотренной в проекте статьи 5.

11. Кроме того, конкретное обязательство обеспечивать защиту персонала, оборудования и товаров, приданных операциям по оказанию помощи, частично не дублируется с отличающимся от него обязательством, закрепленным в проекте статьи 14, а именно обязательством содействовать оказанию внешней помощи. Согласно проекту статьи 14, пострадавшее государство принимает необходимые меры, в пределах своего национального законодательства, по содействию оперативному и эффективному оказанию внешней помощи и обеспечивает легкодоступность его соответствующих законов и подзаконных актов.

12. Тем не менее, даже если действие гарантии защиты гражданского и военного персонала по оказанию помощи, а также их имущества и оборудования может в широком смысле быть распространено на содействие в интересах внешних структур, ее конкретный характер и сфера охвата отличаются от мер, предусмотренных в проекте статьи 14. Как указывалось в соответствующих комментариях, цель проекта статьи 14 «заключается в обеспечении принятия пострадавшим государством в рамках своего национального законодательства необходимых мер для обеспечения оперативного и эффективного оказания внешней помощи»⁴. Таким образом, основная цель этого положения заключается в том, чтобы побудить государства к принятию необходимых и надлежащих мер в рамках своего национального законодательства, что может включать в себя, в частности, принятие законодательных, исполнительных и административных мер, с тем чтобы с их помощью можно было решать правовые проблемы, возникающие в связи с предстоящей внешней помощью в случае бедствия, или в случаях, когда они выступают в качестве государств транзита для международных операций по оказанию помощи. В этой связи в текст проекта статьи 14 и комментария к нему был включен ориентировочный перечень областей, охватываемых мерами, которые надлежит принимать государствам, а именно: а) что касается персонала по оказанию помощи: привилегии и иммунитеты; визовые и въездные требования; разрешения на работу и свободное передвижение; и б) что касается товаров и оборудования: таможенные требования и тарифы; налогообложение; транспорт; и их удаление, и государства-члены наверняка могут воспользоваться передовыми наработками в этих областях⁵.

⁴ См. A/68/10, пункт 62, пункт (1) комментария к статье 14.

⁵ См. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, March 2013, available at www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf.

13. При рассмотрении вопроса о защите персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров можно дифференцировать как конкретную направленность озабоченности, так и виды мер, принимаемых пострадавшим государством. В таком случае от государств требуется принимать ряд главным образом целенаправленных мер для достижения конкретной цели: охрана и безопасность тех лиц, гуманитарные акции которых являются одним из фундаментальных элементов международной помощи в случае бедствий. Основная озабоченность заключается не только в том, что пострадавшее государство должно гарантировать внутренний правопорядок для содействия оказанию внешней помощи, но и в том, чтобы это государство стремилось к созданию надлежащих условий в сфере безопасности, необходимых для проведения операций по оказанию помощи, что создавало бы возможность гарантии защиты персонала, оборудования и товаров.

В. Обзор юридических положений, включенных в многосторонние и двусторонние договоры и документы «мягкого права» и касающихся защиты персонала по оказанию помощи в случае бедствий и его оборудования и товаров

14. В международной практике четко отражена необходимость проведения различия между обязательствами, касающимися содействия внешней помощи, с одной стороны, и обязательствами, касающимися защиты персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров, с другой. Универсальные, региональные и двусторонние договоры, а также документы «мягкого права» свидетельствуют о наличии определенной тенденции к отражению этих обязательств в ряде отдельных положений. Обзор соответствующих международных документов позволяет более глубоко оценить широкораспространенное признание необходимости разработки отдельного комплекса норм, касающихся этой обязанности по защите, и, следовательно, о целесообразности рассмотрения этого аспекта в рамках работы, проводимой Комиссией над настоящей темой.

1. Универсальные договоры

15. Что касается многосторонних договоров, то основные конвенции, касающиеся стихийных или антропогенных бедствий, всегда включали в себя конкретное указание на это дополнительное обязательство. Первое упоминание об обязанности по защите можно найти в статье 3(b) Конвенции 1986 года о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации⁶, которая предусматривает, что «Запрашивающее государство... обеспечивает защиту персонала, оборудования и материалов, доставленных с целью оказания помощи на его территории предоставляющей помощью стороной или от ее имени». В других положениях этой Конвенции подробно излагаются привилегии, иммунитеты и льготы, необходимые для выполнения персоналом своих функций по оказанию помощи⁷.

⁶ Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, of 26 September 1986, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

⁷ См., например, статьи 8 и 9.

16. Принятые впоследствии универсальные договоры включают в себя аналогичные положения. Некоторые документы содержат формулировку, идентичную формулировке статьи 3(b) Конвенции 1986 года, например, приложение X, пункт 2, Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий⁸ или статья 5(3) Конвенции Тампере 1998 года⁹, согласно которой: «Запрашивающее государство-участник обеспечивает защиту персонала, оборудования и материалов на своей территории согласно настоящей Конвенции». Аналогичная формулировка также использовалась в статье 4(5) Рамочной конвенции 2000 года по оказанию помощи в области гражданской обороны¹⁰, в статье 4(a) которой требуется, что в случае бедствия «Принимающее государство обязуется обеспечить... защиту персонала и имущества подразделения гражданской обороны помогающего государства». И наконец, необходимо также упомянуть Конвенцию 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала и принятый в 2005 году Факультативный протокол к ней, в соответствии с которым сфера его применения может распространяться на операции по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, если только государства-участники не отказались от этого варианта в отношении миссий, проводимых с единственной целью реагирования на стихийные бедствия¹¹. Статья 7(2) Конвенции 1994 года предусматривает, что «Государства-участники принимают все надлежащие меры в целях обеспечения безопасности и защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. В частности, Государства-участники предпринимают все необходимые шаги для защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, размещенного на их территории, от преступлений, предусмотренных в статье 9». Кроме того, в случае комплексных чрезвычайных ситуаций могут быть релевантными положения, сформулированные в контексте международного гуманитарного права¹².

2. Региональные договоры

17. В региональных многосторонних договорах содержатся конкретные положения аналогичного характера. В таких случаях также возможно признать влияние статьи 3(b) Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиа-

⁸ Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, of 17 March 1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605.

⁹ Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, of 18 June 1998, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.

¹⁰ Framework Convention on Civil Defence Assistance, of 22 May 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131.

¹¹ Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, of 9 December 1994, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457; и Факультативный протокол от 8 декабря 2005 года (резолюция 60/42 Генеральной Ассамблеи, приложение). См. также пункты 47–49 ниже.

¹² В этой связи несколько положений международного гуманитарного права могут быть релевантными, например: статьи 70(4) и 71(2) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I) от 8 июля 1977 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512; статья 59 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, No. 973. См. также Rules 31 and 32 in *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck (Cambridge: International Committee of the Red Cross and Cambridge University Press, 2005), pp. 105-111.

ционной аварийной ситуации 1986 года, учтенной при разработке проектов последующих региональных документов. Как правило, в нескольких из этих документов просто воспроизводится ее содержание. В формулировках, которые тесно совпадают с формулировками, используемыми в статье 3(b), положения этих договорных документов предусматривают необходимость того, чтобы пострадавшее государство «обеспечивало защиту персонала, оборудования и материалов», размещенных на его территории для целей оказания внешней помощи. В этой связи можно упомянуть по существу аналогичные положения, содержащиеся в статье 16(5) Соглашения, учреждающего Карибское агентство по ликвидации последствий стихийных бедствий (КАПСБ) 1991 года¹³, которое гласит следующее: «Запрашивающее государство обеспечивает защиту персонала, оборудования и материалов, размещенных на его территории для целей оказания помощи в случае стихийного бедствия»; статья 12(2) Соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года¹⁴, которое гласит следующее: «Запрашивающая или принимающая сторона... обеспечивает также защиту персонала, оснащения и материалов, вводимых в ее территорию на эти нужды помогающим субъектом»; и статья IX (2) принятого в 2011 году Соглашения Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) о быстром реагировании на стихийные бедствия¹⁵, согласно которой «Запрашивающая сторона, по возможности, обеспечивает местные объекты и услуги для надлежащего и эффективного управления процессом оказания помощи. Она также обеспечивает защиту персонала, оборудования и материалов, размещенных на ее территории для этих целей оказывающей помощью стороной или от ее имени».

18. Положения аналогичного свойства были включены в другие региональные договоры, такие как Межамериканская конвенция 1991 года об облегчении оказания помощи в случае бедствий¹⁶, статья IV которой предусматривает, что получающее помощь государство должно «прилагать все возможные усилия для защиты персонала, оборудования и материалов, размещенных на его территории оказывающим помощь государством или от его имени для этой цели, и Соглашение 1998 года между правительствами государств — участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹⁷, статья 8.4 которого предусматривает, что «Запрашивающее государство обеспечивает безопасность» членов групп по оказанию помощи.

¹³ Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency, of 26 February 1991, from www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp.

¹⁴ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, of 26 July 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157.

¹⁵ SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disaster, 2011 (available from www.ifrc.org/docs/idrl/N840EN.pdf).

¹⁶ Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, of 7 June 1991, available from www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html.

¹⁷ 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.

3. Двусторонние договоры

19. В значительном числе двусторонних договоров, касающихся сотрудничества в области предотвращения стихийных и техногенных бедствий и реагирования на них, содержатся весьма сходные положения, в которых подчеркивается обязательство пострадавшего от бедствия государства по защите. В большинстве из этих документов содержатся обычные формулировки. Так, во многих договорах содержатся положения, согласно которым «власти запрашивающего государства... обеспечивают защиту и помощь группам или специалистам по оказанию чрезвычайной помощи, направленным для оказания помощи помогающим государством»¹⁸. Кроме того, можно также упомянуть положения, предусматривающие, что договаривающаяся сторона, запрашивающая помощь, обеспечивает безопасность групп и отдельных экспертов по вопросам оказания помощи»¹⁹, или, в общем плане, содержащие ссылку на необходимость того, чтобы государство, пострадавшее от бедствия, обеспечивало «безопасность»²⁰ или «защиту»²¹ групп по оказанию чрезвычайной помощи или, в качестве ва-

¹⁸ См. Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Albania on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents, of 27 January 2010, United Nations, *Treaty Series*, No. 48807, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Swiss Confederation on the reciprocal assistance in cases of catastrophes or severe accidents, of 22 March 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2176, No. 38307, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Czech Republic on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 14 December 1998, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2137, No. 37267, art. 8(3); Agreement between the Republic of Austria and the Principality of Liechtenstein on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 23 September 1994, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1901, No. 32390, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany Concerning Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 23 December 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, art. 9(3); Agreement on reciprocal assistance in case of disasters or major accidents, France-Switzerland, of 14 January 1987, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1541, No. 26743, art. 9(4); Agreement on Mutual Assistance in the Event of Disaster or Serious Accident, Denmark-Germany, of 16 May 1985, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1523, No. 26375, art. 7(3); Convention on Mutual Assistance in Fighting Catastrophes and Accidents, Belgium-Netherlands, of 14 November 1984, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 26466, art. 5(3); Convention on Mutual Assistance in Case of Catastrophes or Serious Accidents, Belgium-France, 21 April 1981, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1437, No. 24347, art. 7(3); and Convention on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, France-Germany, of 3 February 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1214, No. 19561, art. 7(2).

¹⁹ Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Hungary on cooperation and mutual assistance in the event of disasters and other large-scale accidents, of 19 November 2003, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2313, No. 41334, art. 5(5).

²⁰ Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the cooperation in the field of prevention of disasters and elimination of their consequences, of 27 April 2006, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2619, No. 46591, art. 6(4); Agreement between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Russian Federation on Cooperation in the field of prevention and response to natural and man-made disasters, of 21 February 2000, art. 8 (available from www.ifrc.org/docs/idrl/I204EN.pdf).

²¹ Agreement between the Republic of Austria and the Hashemite Kingdom of Jordan on mutual assistance in the case of disaster or serious accidents, of 13 March 2004, art. 8(3) (available from www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_III_119/COO_2026_100_2_211467.pdf); Agreement between France and the Russian Federation on Cooperation in the field of civil protection, prevention and management of emergency situations, of 18 October 1999, art. 8, in *Journal officiel de la République française*, n. 90, 15 April 2001, p. 5909 ff.; and

рианта, «обеспечивало их безопасность»²² или «создавало условия в плане безопасности, необходимые для выполнения ими своей миссии»²³.

20. В отличие от многосторонних договоров, будь то универсальные или региональные договоры, упомянутых в пунктах 15–18 выше, в двусторонних договорах порой конкретно не упоминаются оборудование и товары. Однако следует особо подчеркнуть, что оборудование и товары, связанные с международными операциями по оказанию помощи в случае бедствий, подпадают под действие соответствующих положений. Этот вывод подтверждается анализом статей, в которых содержатся определения и формулировки, используемые в таких двусторонних договорах. В этом контексте ссылка на «группы по оказанию чрезвычайной помощи» или «группы по оказанию помощи» совершенно определенно преследуют цель охвата соответствующего оборудования и товаров, предназначенных для оказания помощи. Например, в статье 2 Соглашения между Австрийской Республикой и Республикой Албания о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий 2010 года предусматривается, что «термин „группы по оказанию чрезвычайной помощи“ означает специализированные гражданские или воинские подразделения с надлежащим оборудованием и грузами чрезвычайной помощи, предназначенными для оказания помощи нуждающемуся в ней государству»²⁴. Это определение, воспроизведенное в сопоставимом виде в других договорах, подразумевает, что ссылки на защиту, которую следует обеспечивать индивидуальным членам той или иной миссии по оказанию помощи, распространяются также на оборудование и товары этой миссии. Персонал по оказанию помощи и его оборудование и товары неразрывно связаны, поскольку материальные элементы играют незаменимую роль в содействии гарантированию оперативного и эффективного восстановления в интересах потерпевших.

4. Другие документы

21. И наконец, ссылки на эту обязанность по защите также включены в не имеющие обязательной силы документы. Например, в своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея «настоятельно призывает все государства принять меры по обеспечению безопасности действующих на их территории международных групп по проведению поисково-спасательных операций на их территории», что подтверждает сопоставимое положение, которое уже включено в принятые в 1982 году Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) Типовые правила для операций по оказанию помощи в случае бедствий, предусматривающие, что «принимающее государство принимает все необходимые меры для обеспечения безопасности и охраны обозначенного персонала по оказанию помощи и всех помещений, объ-

Agreement on technical cooperation and mutual assistance in the field of civil defence, Spain-Morocco, of 21 January 1987, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1717, No. 29861.

²² Treaty between the Federal Republic of Germany and the Czech Republic concerning mutual assistance in the event of disasters or serious accidents, of 19 September 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2292, No. 40860, art. 9.

²³ Agreement between the Government of the Kingdom of Spain and the Government of the Russian Federation on cooperation in the field of prevention of natural disasters and mutual assistance in the mitigation of their outcome, of 14 June 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37586, art. 8(3).

²⁴ Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Albania on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents, of 27 January 2010, см. сноску 18 выше.

ектов, средств транспорта и оборудования, используемых в связи с деятельностью по оказанию помощи»²⁵.

22. В других не имеющих обязательной силы документах также конкретно признается аналогичная и самостоятельная сфера деятельности пострадавших государств. В этой связи можно упомянуть пункт 22 Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ²⁶, в котором подтверждается, что

«Пострадавшим государствам следует принять соответствующие меры, направленные на защиту и обеспечение безопасности представителей государств и сотрудников, имеющих право на льготы гуманитарных организаций, оказывающих помощь при чрезвычайных ситуациях и проводящих первоначальные восстановительные работы, а также всех помещений, сооружений, транспортных средств, оборудования и товаров, используемых в связи с оказанием помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением первичных восстановительных работ».

23. Подобным образом Институт международного права признал этот принцип как принцип, который тесно связан с правовыми рамками, касающимися ситуаций в период бедствий, например, в статье VII(3) своей резолюции 2003 года по вопросу о гуманитарной помощи, согласно которой «Пострадавшие государства обеспечивают защиту персонала, товаров и оказываемых услуг»²⁷.

24. Вышеприведенный обзор позволяет сделать вывод о том, что международная практика подтверждает как релевантность, так и самостоятельный характер обязательства потерпевших государств защищать персонал по оказанию помощи и его оборудование и товары.

С. Категории соответствующего персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров

25. Некоторые основные ограничения в ясно выраженной форме включены в соответствующие договоры, например требование о том, чтобы персонал по оказанию помощи, оборудование и товары рассматривались в качестве таковых только в том случае, когда они соответствующим образом обозначены государствами — участниками договора. Однако положения, присутствующие в не-

²⁵ Model Rules for Disaster Relief Operations, 1982, *United Nations Institute for Training and Research, Policy and Efficacy Studies No. 8* (United Nations publication, Sales No. E.82.XV.PE/8).

²⁶ См. Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое на тридцатой международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся в Женеве 26–30 ноября 2007 года.

²⁷ Resolution on humanitarian assistance, adopted by the Institute of International Law at its Bruges Session, 2 September 2003, art. IX(2). См. *Annuaire de l'institut de droit international*, vol. 70-1 (2002–2003), pp. 399–576 and vol. 71-II (2004), pp. 133–250. См. также para. 20(c) of the Draft international guidelines for humanitarian assistance operations, elaborated by Peter MacAlister-Smith (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991).

скольких вышеупомянутых договорах, конкретно не включают или не исключают некоторые другие категории гуманитарного персонала, который может участвовать в усилиях по оказанию помощи, координируемых пострадавшим государством. Поэтому различные группы гуманитарного персонала могут быть охарактеризованы как релевантные в этом контексте, например гражданский и военный государственный персонал; сотрудники международных организаций; персонал Движения Красного Креста и Красного Полумесяца; и персонал неправительственных организаций, участвующий в деятельности по оказанию помощи, которой руководит соответствующее государство.

26. Отсутствие конкретных изъятий не может истолковываться как подразумевающее, что любое лицо или структура, присутствующие на территории пострадавшего государства в целях поддержки усилий по оказанию помощи, могут быть автоматически квалифицированы как имеющие право на защиту согласно этим положениям. В договорах постоянно подтверждается основной постулат гуманитарной помощи в случае бедствий, а именно требование о получении согласия пострадавшего государства на оказание внешней помощи и главная роль этого государства в отношении руководства, координации и надзора за оказанием помощи и деятельности по оказанию помощи, осуществляемой как помогающими государствами, так и негосударственными структурами, включая международные организации.

27. В этом контексте важно отметить, что значительное число положений, касающихся обязанности по защите, были включены в качестве отдельных пунктов в статьи, касающиеся координационной и управленческой роли пострадавшего государства в отношении внешней помощи. Например, в Соглашении АСЕАН 2005 года, помимо того, что в его статье 11(2) подтверждается, что помощь может оказываться только по просьбе и с согласия запрашивающей стороны, в статье 12(1) предусматривается эффективный *modus operandi* международной операции по оказанию помощи. С этой целью она требует, с одной стороны, чтобы принимающее государство осуществляло общее руководство и надзор над помощью, оказываемой на его территории, и, с другой стороны, чтобы помогающая структура назначала в консультации с пострадавшим государством руководителя операций по оказанию помощи, осуществляющего непосредственный надзор за иностранным персоналом и его оборудованием. Сразу после статьи 12(2) в Соглашении АСЕАН предусматривается, что запрашивающее государство обеспечивает защиту персонала, оборудования и материалов, размещенных на его территории «помогающим субъектом» или от его имени, и этот широкий юридический термин призван охватить государства, международные организации и любые другие структуры или лиц, которые предлагают или оказывают помощь государству — участнику Соглашения АСЕАН в случае чрезвычайной ситуации стихийного бедствия²⁸. Аналогичным образом, в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи подчеркивается, что никакая телекоммуникационная помощь не оказывается без согласия запрашивающей стороны, а также констатируется

²⁸ См. Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 1(1) «„помогающая структура“ означает государство, международную организацию и любую другую структуру или лиц, которые предлагают и/или оказывают помощь принимающему государству или запрашивающей стороне в случае чрезвычайной ситуации бедствия».

право этого государства направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь при признании роли Координатора чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций как координатора операций по Конвенции²⁹. В то же время в Конвенции Тампере признается право пострадавшего государства запрашивать телекоммуникационную помощь непосредственно у межправительственных организаций и негосударственных образований, причем этот юридический термин определен в ее статье 1(10) как включающий неправительственные организации и Движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Поэтому сфера охвата статьи 5(3) Конвенции Тампере, в которой идет речь о защите персонала, оборудования и материалов, задействованных в международной миссии, может распространяться на всех действующих лиц, предоставляющих телекоммуникационные ресурсы для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи.

28. Аналогичный подход используется в нескольких многосторонних международных конвенциях, имеющих аналогичную структуру. В частности, в них подчеркивается требование о том, что внешние действующие лица должны получать согласие пострадавшего государства, с тем чтобы иметь возможность оказывать помощь, а также главная координационная роль этого государства в отношении деятельности международных структур, оказывающих поддержку, и, наконец, обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту персонала по оказанию помощи в случае бедствия и его оборудования и товаров. В этой связи можно сослаться, например, на: статьи II и IV Межамериканской конвенции 1991 года об облегчении оказания помощи в случае бедствий; статьи 2 и 4 Конвенции 1986 года о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации; и статьи III и IX Соглашения СААРК о быстром реагировании на стихийные бедствия.

29. Цель обязательства по защите, предусмотренного в вышеупомянутых международных договорах, заключается в том, чтобы побудить государства проявлять должную осмотрительность, прилагая максимальные усилия по гарантированию охраны и безопасности этих гуманитарных структур, помощь которых была принята и за которыми осуществляется надзор со стороны правительственных органов власти пострадавшего государства. Как будет обсуждаться далее, такой всеобъемлющий подход является релевантным с точки зрения надлежащего выполнения этого обязательства. Фактически, местные органы власти лучше всего могут оценивать риски в области безопасности, которым могут подвергаться международный персонал по оказанию помощи, сотрудничать с ними при решении вопросов, касающихся охраны, а также координировать деятельность внешних действующих лиц с учетом этих озабоченностей. Кроме того, именно они могут играть неотъемлемую главную роль в деле обеспечения наличия надлежащих рамок обеспечения безопасности при осуществлении деятельности по оказанию помощи.

30. Вышеуказанный подход согласуется с комплексом проектов статей по этой теме, который принят до настоящего времени и основан на фундаментальных международно-правовых принципах суверенитета и невмешательства. В этой связи следует упомянуть проект статьи 11, в котором оказание внешней

²⁹ См. Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статьи 2 и 4.

помощи обусловливается согласием пострадавшего государства. Кроме того, можно упомянуть проект статьи 9, в котором подчеркивается, что пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия, с тем чтобы выполнить свою обязанность по защите лиц, пострадавших от бедствий, и обеспечить помощь в соответствии с международно-правовыми принципами и нормами, кодифицированными и разработанными Комиссией в рамках настоящего проекта. Поэтому если заглядывать в будущее, то защита персонала по оказанию помощи в случае бедствий, оборудования и товаров является одним из дополнительных ключевых элементов, позволяющих пострадавшему государству в полном объеме выполнять свое главное обязательство, как это предписывается проектом статьи 9.

31. С тем чтобы более точно определить для целей настоящего проекта сферу охвата обязанности по защите, внимание следует также уделить другим уже принятым положениям, а именно проекту статьи 12. В этой статье упоминаются несколько действующих лиц (государства, Организация Объединенных Наций и другие межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации), которые могут играть взаимодополняющую роль в деле реагирования на бедствия, предлагая свою помощь в рамках некоторых форм сотрудничества, предусмотренных в проекте статьи 5 bis. Принятие мер подобного рода может позволить обеспечить наличие персонала по оказанию помощи, оборудования и предметов снабжения, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

32. Соответственно, после того как пострадавшее государство приняло предложения об оказании помощи, представленные соответствующими внешними действующими лицами, и убедилось в том, что эти внешние образования, будь то государства или иные структуры, способны поддерживать свои собственные усилия по оказанию помощи, оно должно стремиться к гарантированию защиты персонала по оказанию помощи, соответствующего оборудования и товаров. Следовательно, с учетом проекта статьи 12, персонал по оказанию помощи, который выиграет от распространения на него сферы действия настоящего комплекса проектов статей согласно ясно выраженному положению, гарантирующему его защиту, может быть либо гражданским, либо военным персоналом государства, или персоналом международных организаций, или персоналом Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, или персоналом, приданным соответствующим неправительственным организациям.

33. Кроме того, релевантным в этом контексте является защита товаров и оборудования, которые принадлежат к этим образованиям и используются в связи с их участием в оказании помощи в случае бедствия и первичного восстановления. Термин «оборудование и материалы», который является термином, обычно упоминаемым в соответствующих текстах, должен толковаться широко как охватывающий те позиции, которые необходимы для успеха соответствующей операции. В обычном смысле термин «оборудование» охватывает позиции, необходимые для персонала по оказанию помощи, с тем чтобы он мог эффективно выполнять свою функцию по оказанию помощи, например радиотехнические средства и автотранспортные средства, в то время как термин «материалы», или иной подобный термин, означает предметы снабжения, предназначенные для распределения среди жертв стихийного бедствия, содействия оказанию им помощи и первоначальному восстановлению в качестве

предметов первой необходимости. Например, статья 2 Соглашения 2004 года между Австрийской Республикой и Иорданским Хашимитским Королевством о взаимной помощи в случае бедствия или серьезных аварий³⁰ предусматривает, что термин «оборудование» означает материалы, особенно технические объекты, средства транспорта и спасательные собаки, необходимые для выполнения соответствующих задач, а также товары, используемые для своих собственных нужд... Термин «товары для оказания помощи» означает товары, предназначенные для безвозмездной поставки пострадавшему населению в запрашивающем государстве». Аналогичным образом, в статье 2 Соглашения между правительством Латвийской Республики и правительством Венгерской Республики о сотрудничестве и взаимной помощи в случае бедствий и других крупномасштабных аварий 2003 года³¹ говорится следующее: «Для цели настоящего Соглашения термин: 6) ...«оборудование» означает материалы, технические и транспортные средства, медикаменты и медицинское оборудование и индивидуальные комплекты для членов групп по оказанию помощи и/или экспертов; 7) «товары по линии оказания помощи» означает материальные ресурсы, выделенные для бесплатного распределения среди населения, пострадавшего от бедствий». Соответствующая ссылка уже содержится в подпункте (b) проекта статьи 15(1) настоящего проекта, в котором упоминаются «товары и оборудование», задействуемые в операции по оказанию помощи. Этот термин был охарактеризован в соответствующем комментарии как охватывающий «всевозможные материалы, технические средства, машины, продукты питания, медикаменты и другие предметы, необходимые для операций по оказанию экстренной помощи»³². С логической точки зрения, позиции, таким образом включенные в неисчерпывающий перечень, приведенный в проекте статьи 15(1)(b), могут также частично при осуществлении подпадать в сферу применения окончательного проекта статьи, касающегося обязанности защищать персонал по оказанию помощи, оборудование и товары. В целях соблюдения единообразия формулировок в настоящем проекте Специальный докладчик использовал по всему тексту термин «товары и оборудование», а не более распространенный термин «материалы и оборудование», используемый в международных договорах и документах, посвященных этой теме.

34. Несмотря на то, что в стандартных договорных положениях, касающихся этого вопроса, содержится ссылка на «оборудование и материалы, размещенные» на территории пострадавшего государства, следует признать, что у гуманитарных субъектов может возникнуть необходимость обращения к местному рынку для приобретения товаров на цели использования в деятельности по оказанию помощи. Поэтому, независимо от их происхождения, такое оборудование и товары также нуждаются в защите со стороны пострадавшего государства.

³⁰ См. сноску 21 выше.

³¹ См. сноску 19 выше.

³² См. A/68/10, пункт 62, пункт (5) комментария к проекту статьи 14.

D. Меры, которые надлежит принимать пострадавшим государствам для выполнения их обязанности защищать персонал по оказанию помощи, его оборудование и товары

35. Меры, которые надлежит принимать пострадавшими государствами для выполнения своей обязанности по защите персонала по оказанию помощи, его оборудования и товаров могут различаться по содержанию и подразумевать различные формы поведения государств.

36. Одно из предварительных требований в отношении государств, пострадавших от бедствия, заключается в необходимости учета негативного аспекта такого обязательства, с тем чтобы не допустить непосредственного участия их государственных органов в осуществлении наносящей вред деятельности в том, что касается персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров. В этом смысле это обязательство является обязательством результата с четким содержанием, хотя его выполнение может быть довольно гипотетическим, поскольку следует презюмировать, что пострадавшие от бедствий государства будут действовать позитивно применительно к их обязанностям гарантировать безопасность международных действующих лиц, которым они разрешили участвовать в деятельности по оказанию помощи на их территории.

37. В связи с выполнением обязательств посредством принятия позитивных мер, которое надлежит выводить из обязанности по защите, возникают довольно более сложные вопросы. В частности, риски для безопасности оказывающего в связи с бедствием помощь персонала могут возникать главным образом из-за деятельности негосударственных структур, пытающихся извлечь выгоду из нестабильных условий в плане безопасности, возникающих во время бедствий, с тем чтобы получить незаконную прибыль от преступной деятельности, направленной против персонала по оказанию помощи в связи с бедствием и их товаров и оборудования, или преднамеренно занимающихся совершением наносящих вред действий, направленных против их в силу самого факта их принадлежности международным миссиям.

38. В целях предотвращения наносящей ущерб деятельности подобного рода, осуществляемой лицами, выступающими в своем личном качестве, пострадавшие государства должны проявлять должную заботливость при принятии необходимых превентивных мер по достижению цели, предусмотренной международным обязательством. Поэтому обязанность защищать персонал по оказанию помощи в связи с бедствием, товары и оборудование может квалифицироваться в качестве обязательства поведения, а не результата, в силу чего государства должны действовать в разумной степени осторожно и осмотрительно для гарантирования защиты, пытаясь не допускать наступления наносящих ущерб событий.

39. Квалификация этого обязательства в качестве обязательства поведения подтверждается международными документами, в которых идет речь об обязательстве защищать персонал по оказанию помощи в связи с бедствием и его оборудование и товары. В этой связи можно упомянуть статью IV(с) Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 года³³, которая устанавливает, что получающее помощь государство обя-

³³ См. сноску 16 выше.

зуется «всячески стараться защищать персонал, оснащение и материалы, ввозимые на его территорию для этих нужд помогающим государством или от его имени». Аналогичным образом, в статье 7(2) Конвенции, касающейся охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года³⁴, предусматривается, что «Государства-участники принимают все надлежащие меры в целях обеспечения безопасности и защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. В частности, государства-участники принимают все необходимые шаги для защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, размещенного на их территории» от целого ряда преступлений, предусмотренных в Конвенции. Дополнительные ссылки можно обнаружить в двусторонних договорах, таких как статья 2 Соглашения между Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий о взаимодействии в области чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы, кризисы и содействия международному развитию от 21 сентября 2009 года³⁵, в соответствии с которой «стороны, в случае необходимости, оказывают максимальную возможную поддержку персоналу МЧС России или Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству по оказанию помощи и их товарам и оборудованию и обеспечивают их должную защиту». В других документах четко подчеркивается характер таких положений как обязательства поведения. Например, согласно правилу 17 типовых правил ЮНИТАР, «принимающее государство принимает все необходимые меры для обеспечения безопасности и охраны обозначенного персонала по оказанию помощи, а также всех помещений, сооружений, транспортных средств и оборудования, используемых в связи с оказанием помощи». В аналогичном ключе в статье 22 Руководства Международной федерации Красного Креста по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ³⁶ содержится ссылка на необходимость принятия соответствующих мер, направленных на защиту и обеспечение безопасности сотрудников, оказывающих помощь при чрезвычайной ситуации и проводящих первичные восстановительные работы, а также... всех сооружений, транспортных средств, оборудования и товаров, используемых в связи с оказанием помощи при чрезвычайной ситуации и проведении первичных восстановительных работ³⁷.

40. Обязательства поведения требуют, чтобы государства скорее стремились к достижению целей соответствующего обязательства, а не добивались успеха в его достижении. Как заявил Международный Суд в деле о геноциде, квалифицируя обязанность предотвращать геноцид в качестве обязательства поведения,

«на государство нельзя возлагать обязательство добиваться успеха независимо от обстоятельств в деле предотвращения геноцида, скорее обязательства государств-участников заключаются в использовании всех

³⁴ См. сноску 11 выше.

³⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2641, No. 47040.

³⁶ См. сноску 26 выше.

³⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2007, p. 221, para. 430.

средств, в разумной степени доступных им, чтобы предотвращать геноцид в максимально возможной степени. Государство не несет ответственность лишь потому, что желаемый результат достигнут не был»³⁸.

41. Поэтому меры, которые надлежит принимать государствам, прилагая максимальные усилия по достижению предполагаемой цели, зависят от контекста. По мнению Международного Суда, «содержание обязанности предотвращать варьируются в различных документах по формулировкам соответствующих положений и в зависимости от характера деяний, которые надлежит предотвращать»³⁹. Обязательства поведения дают государствам определенную степень усмотрения относительно мер, которые надлежит принимать, поскольку они обычно четко не указывают средства для достижения результата с учетом соответствующих обстоятельств. Так, что касается позитивных обязательств, касающихся права на жизнь, Европейский суд по правам человека постановил, что

«невыносимое или непропорциональное бремя не должно ложиться на власти без учета, в частности, оперативных вариантов, которые они могли использовать с точки зрения приоритетов и ресурсов; это является результатом наличия большой степени усмотрения государством, как Суд ранее признавал, в сложных социальных и технических сферах. Это соображение должно учитываться даже в большей степени с точки зрения оказания помощи в чрезвычайной ситуации»⁴⁰. Аналогичным образом, Международный Суд, с тем чтобы определить, нарушила ли Никарагуа свое обязательство проявлять должную осмотрительность для предотвращения транспортировки через ее территорию оружия, предназначенного для Сальвадора, учел несколько обстоятельств, таких как ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении правительства, сложный характер тайной частной незаконной деятельности, происходящей на ее территории, и географические препятствия, характерные соответствующим районам⁴¹. Эти обязательства могут также принимать динамичный характер с учетом развития ситуации, что было подтверждено Комиссией в отношении других областей международного права. Например, в своем комментарии к проектам статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, 2001 год, Комиссия заявила следующее:

«То, что может рассматриваться в качестве разумного стандарта заботы или должной осмотрительности, может со временем меняться; то, что может рассматриваться как надлежащая и разумная процедура, стандарт или норма в одно время, может не считаться таковой в другой момент времени в будущем»⁴².

³⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 221, para. 430.

³⁹ *Ibid.*, p. 220, par. 429.

⁴⁰ *European Court of Human Rights, Budayeva and Others v. Russia, Judgment*, 20 March 2008, p. 25, para. 135.

⁴¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 73-74, paras. 155-157.

⁴² *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II (Часть вторая) (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Part 2)), пункт 98, пункт (11) комментария к проекту статьи 3.

Что касается ситуаций бедствий, то несколько обстоятельств могут быть релевантными при оценке уместности мер, которые надлежит принимать для выполнения обязанности по защите, такие как трудности, с которыми сталкивается государство при осуществлении своей обычной деятельности из-за хаотичности ситуации, сложившейся из-за бедствия, и подход и поведение гуманитарных действующих лиц, участвующих в операциях по оказанию помощи, а также превалирующие на данный момент обстоятельства, которые затронули релевантные области операций.

42. В то же время надо подчеркнуть, что риски с точки зрения безопасности должны оцениваться с учетом всеобъемлющего характера миссий по оказанию помощи, необходимости гарантирования принятия адекватных и эффективных мер для оказания помощи жертвам бедствия. Поскольку государства должны соблюдать только обязательства поведения, а не результата, обязанность по защите не должна неверно толковаться как создающая необоснованные и несопоставимые препятствия для деятельности по оказанию помощи, осуществляемой соответствующими гуманитарными действующими лицами. В этой связи надлежит обратить внимание на проект статьи 14 настоящего проекта, требующего от государств принимать необходимые меры для облегчения свободы передвижения персонала по оказанию помощи. Как справедливо отметила Комиссия в своем комментарии к нему «пострадавшие государства могут ограничивать доступ к определенным чувствительным районам, не затрагивая при этом свободу в пределах соответствующей зоны. Неоправданное ограничение свободы передвижения персонала, занимающегося оказанием экстренной помощи, подрывает способность таких работников предоставлять помощь на гибкой основе»⁴³.

43. Кроме того, что касается потенциальных мер, которые могут приниматься в этой связи, то необходимо особо подчеркнуть, что возможность использования вооруженного сопровождения в операциях по оказанию помощи в случае бедствий должна оцениваться на основании передовых практических методов, разработанных в этой области основными гуманитарными структурами. В этом отношении следовало бы уделять особое внимание принятым в 2013 году не имеющим обязательной силы Руководящим принципам Межучрежденческого постоянного комитета об использовании вооруженного сопровождения для автоколонн с гуманитарными грузами, которые имеют своей целью помочь соответствующим структурам при принятии очень чувствительного решения при полном учете гуманитарных принципов и безопасности гуманитарных ситуаций. Как разъясняется в разделе «II. Общее правило» этого документа,

как общее правило, автоколонны с гуманитарными грузами *не* будут использовать вооруженное сопровождение. Однако могут сложиться исключительные обстоятельства, когда использование вооруженного сопровождения необходимо в качестве крайнего средства», позволяющего осуществлять гуманитарные акции. Прежде чем принимать решение о таких изъятиях, следует рассмотреть последствия и возможные альтернативы применению вооруженному сопровождению⁴⁴.

⁴³ См. A/68/10, пункт (4) комментария к проекту статьи 14.

⁴⁴ Iter-Agency Stranding Committee Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys, of 27 February 2013, p. 3 (курсив содержится в тексте оригинала), с

Этот вывод является еще более уместным с учетом того факта, что связанные с обеспечением безопасности озабоченности в ситуациях бедствий, как правило, гораздо менее серьезные, чем озабоченности, присутствующие в ситуациях, связанных с оказанием помощи в вооруженных конфликтах или при других связанных с высоким риском таких сценариев.

44. В этом контексте следует отметить, что целый ряд договоров, касающихся помощи в случае бедствия, как правило, в явно выраженной форме исключают возможность обеспечения иностранным военным персоналом, участвующим в усилиях по оказанию помощи в случае бедствий, безопасности другого персонала, задействованного в такой деятельности, поскольку эта обязанность возлагается на воинский и полицейский контингент потерпевшего государства⁴⁵. Это ограничение можно также вывести из других договорных положений, требующих, чтобы иностранный военный персонал, задействованный в миссиях по оказанию помощи, не был вооружен⁴⁶. Однако при наличии согласия, реально выраженного в ясной форме потерпевшим государством, особенно когда речь идет о выполнении своего конкретного мандата со стороны компетентных международных органов, таких как Совет Безопасности, возможность того, что действующие лица, помимо воинских подразделений и полицейских сил принимающего правительства, могут также гарантировать такую защиту персонала по оказанию помощи в случае бедствий, оборудования и товаров, не может быть исключена для целей настоящих проектов статей. Поэтому этот последний вариант также может быть предусмотрен при условии, что он согласуется с принципами и нормами кодифицированными и разработанными до настоящего времени.

45. Кроме того, международные гуманитарные структуры сами могут способствовать достижению этой цели, приняв ряд мер по смягчению, направленных на снижение степени их уязвимости к угрозам их безопасности. Обязанность соответствующих гуманитарных структур проявлять заботу по отношению к

текстом можно ознакомиться по адресу: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>.

⁴⁵ См. Agreement between the Republic of Argentina and the Republic of Peru on Cooperation in relation to Disasters, of 11 June 2004, art. 7(2) (с текстом можно ознакомиться по адресу: www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119164/norma.htm). См. также Agreement between the Republic of Argentina and the Republic of Chile on Cooperation in relation to Disasters, of 8 August 1997, art. 7(3).

⁴⁶ См.: art. 12(2) of the 2005 ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response; art. IX(2) of the 2011 SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disaster. См. также: Council of Europe, Recommendation Rec(2002)3 of the Committee of Ministers to Member States on transfrontier co-operation in civil protection and mutual assistance in the event of natural and technological disasters occurring in frontier areas, para. 13, «если в сфере оказания чрезвычайных услуг входят воинские или полувойсковые подразделения, то направляющее государство должно обеспечить, чтобы они прибывали без оружия при условии соблюдения конкретных положений с запрашивающим государством, особенно в отношении защиты направленного персонала и оборудования»; Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief - "Oslo Guidelines", Rev.1, 27 November 2006, para. 29 («В принципе, иностранный военный и гражданский персонал служб гражданской обороны, развертываемый в миссиях по оказанию помощи в случае бедствий, будет оказывать ее без оружия и в национальном обмундировании. Общая ответственность за обеспечение надлежащей безопасности санкционированной поддержки по линии иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны по-прежнему лежит на пострадавшем государстве»).

своему персоналу, развернутому в опасных международных миссиях, определенно является частью общих обязанностей, лежащих на них. Достаточно напомнить о позиции, утвержденной Международным Судом в 1949 году, когда он подтвердил, что

«Организация может счесть необходимым поручить... своим агентам важные миссии, которые будут проводиться в неблагополучных частях мира: как для обеспечения эффективного и независимого выполнения этих миссий, так и для обеспечения эффективной поддержки своих агентов Организация может предоставить им надлежащую защиту»⁴⁷.

В системе Организации Объединенных Наций последующие меры должны приниматься в первую очередь Генеральным секретарем, как это указывается в бюллетене 2009 года, содержащем Положения о персонале Организации Объединенных Наций⁴⁸. Согласно положению 1.2(с):

«Сотрудники подчинены Генеральному секретарю... При осуществлении этих полномочий Генеральный секретарь стремится обеспечить, чтобы с учетом обстоятельств были приняты все необходимые меры по обеспечению охраны и безопасности сотрудников, выполняющих возложенные на них обязанности».

Такое полномочие было подтверждено несколькими резолюциями Генеральной Ассамблеи об охране и безопасности гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций. Например, в своей самой недавней резолюции по этому вопросу Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря, в частности,

«продолжать принимать необходимые меры по обеспечению того, чтобы персонал Организации Объединенных Наций и другой персонал... был надлежащим образом информирован и действовал согласно и соответствующим кодексам поведения и минимальным оперативным стандартам безопасности, и был надлежащим образом информирован о тех условиях, в которых ему предстоит работать... и чтобы обеспечивалась надлежащая подготовка по вопросам безопасности... в целях повышения безопасности персонала и эффективности выполнения им своих функций, и вновь подтверждает необходимость предоставления всеми другими гуманитарными организациями аналогичной поддержки своему персоналу»⁴⁹.

Эта обязанность проявлять заботу в конкретном контексте операций по оказанию помощи в случае бедствий была также подтверждена принятым Международной федерацией Красного Креста Руководством, правило 22 которого гласит, что «пострадавшим государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, следует также принять соответствующие меры на этапах планирования и проведения своих собственных операций для снижения угрозы безопасности».

⁴⁷ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1949, p. 174.

⁴⁸ См. Положения о персонале Организации Объединенных Наций и временные правила о персонале, бюллетене Генерального секретаря от 21 октября 2009 года (ST/SGB/2009).

⁴⁹ См. резолюцию Генеральной Ассамблеи 67/85, пункт 20. Несколько дополнительных мер также предусмотрены в пунктах 19–36 этой резолюции.

46. Несмотря на какие-либо превентивные меры, которые могут утверждаться соответствующими действующими лицами, наносящие ущерб действия по-прежнему могут осуществляться против персонала по оказанию помощи, его оборудования и товаров. Эта незаконная деятельность должна преследоваться пострадавшим государством, осуществляющим свою имманентную компетенцию по пресечению преступлений, совершаемых в пределах его юрисдикции. Как указывалось в резолюции Института международного права о гуманитарной помощи 2003 года, в случае нападений на персонал, установки, товары или транспортные средства, задействованные в операциях по оказанию гуманитарной помощи, «обвиняемое лицо должно быть привлечено к ответственности и представлено перед компетентным внутригосударственным или международным судом или трибуналом»⁵⁰.

47. В этой связи полезную роль могли бы также играть государства — участники Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года в Факультативного протокола 2005 года⁵¹. Этот договор требует, чтобы государства-участники обеспечивали безопасность и охрану категорий персонала, указанных в статье 2(a) и (b) и пресекали конкретные преступления, перечисленные в Конвенции на основе подхода «судебное преследование или выдача». Однако с тем, чтобы применять эти положения, персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал должны быть задействованы в одной из миссий, указанных в статье 1(c) Конвенции или в статье 2 Факультативного протокола. Статья 1(c) Конвенции гласит следующее:

«Операция Организации Объединенных Наций означает операцию, учрежденную компетентным органом Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и проводимую под руководством и контролем Организации Объединенных Наций;

i) когда операция проводится в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности; или ii) когда Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея для целей настоящей Конвенции объявляет о том, что существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в этой операции».

48. Согласно положениям Конвенции 1994 года, ее применимость в интересах персонала по оказанию гуманитарной помощи в случае бедствия ограничена требованием о том, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея должны объявить о том, что существует особый риск. Однако такие заявления никогда в настоящее время не озвучивались ни одним из обоих компетентных органов Организации Объединенных Наций.

49. В статье II Факультативного протокола 2005 года сфера применения Конвенции расширяется, но при этом отсутствует дополнительное требование об объявлении о том, что существует особый риск, и распространяется на операции, проводимые для целей «a) оказания гуманитарной и политической помощи или помощи в области развития на этапе миростроительства или b) оказания чрезвычайной гуманитарной помощи». В то время как этот по-

⁵⁰ Resolution on humanitarian assistance, adopted by the Institute of International Law at its Bruges Session, 2 September 2003, art. IX(2), см. сноску 27 выше.

⁵¹ См. сноску 11 выше.

следний вариант был бы релевантным для ряда миссий, проводимых в рамках реагирования на бедствия, предусматривается, что принимающее государство, согласно статье II(3) Факультативного протокола, может сделать Генеральному секретарю заявление о том, что оно не будет применять положения этого протокола в отношении операции, проводимой в соответствии со статьей II(1)(b), единственная цель которой заключается в реагировании на стихийное бедствие. Такое заявление должно быть сделано до развертывания операции». Следовательно, пострадавшее государство может сослаться на процитированную оговорку относительно операций по реагированию на бедствия, с тем чтобы не применять Факультативный протокол и Конвенцию по отношению к соответствующей ситуации бедствия. Однако необходимо подчеркнуть, что до настоящего времени государства-участники ни разу не воспользовались открывающейся таким образом возможностью отказа.

Е. Предложения в отношении нового проекта статьи

50. В свете вышеизложенного Специальный докладчик делает вывод о необходимости включения в комплекс проектов статей о защите людей в случае бедствий нового проекта статьи, касающийся защиты персонала по оказанию помощи в случае бедствия, его оборудования и товаров. Предлагаемый проект статьи, который в предварительном порядке был бы включен как проект статьи 14 bis, гласил бы следующее:

Проект статьи 14 bis

Защита персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров

Пострадавшее государство принимает все необходимые меры для обеспечения защиты персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров, находящихся на его территории для цели оказания внешней помощи.

III. Общие положения

51. Как и в случаях проектов, подготовленных Комиссией по другим темам, настоящий доклад должен завершаться несколькими общими или исключаящими оговорками относительно его связи с другими нормами международного права, применяемыми в ситуациях бедствия. Такие положения могут на деле содействовать дальнейшему определению сферы охвата проектов статей.

А. Связь со специальными нормами международного права

52. В своем меморандуме 2007 года на тему «Защита людей в случае бедствий»⁵², Секретариат определил более 200 международно-правовых документов, затрагивающих различные аспекты предотвращения бедствий и реагирования на них и, если говорить в более общем плане, имеющих отношение к защите людей в ситуациях бедствия. Указание на другие релевантные многосторонние и двусторонние договоры содержалось в ссылках в шести докладах, последовательно представленных с 2008 года Специальным докладчиком, в ча-

⁵² A/CN.4/590/Add.2.

стности, в его шестом докладе⁵³. В действительности, международное сотрудничество в оказании чрезвычайной помощи в случае бедствий, а также в деятельности по обеспечению готовности к бедствиям, их предотвращению и смягчению их последствий стало более широко распространенным в настоящее время, что привело к повышению степени нормативной насыщенности в этой области. Более того, при оценке точной сферы охвата прав и обязанностей государств и других действующих лиц применительно к предотвращению бедствий и управлению ими необходимо учитывать несколько специализированных областей международного права⁵⁴. Отсюда вытекает необходимость в положении, направленном на согласование нынешних проектов статей с другими нормами международного права.

53. Для поиска ориентиров при разработке такого положения необходимо проанализировать существующие документы, в которых, как и в нынешних проектах статей, рассматриваются вопросы предотвращения стихийных бедствий и реагирования на них в общем плане. Как правило, такие документы касаются широкого круга вопросов и поэтому могут диссонировать с другими, более специализированными нормами международного права. Для обеспечения завершенности нынешний обзор будет также включать в себя инструменты «мягкого права» и другие документы, разработанные и принятые авторитетными органами.

1. Универсальные договоры

54. Обращаясь сначала к универсальным договорам, следует отметить, что в настоящее время существуют два действующих секторальных документа, содержащих общие нормы, направленные на регулирование оказания международной гуманитарной помощи: Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных услуг для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года⁵⁵ и Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года⁵⁶.

55. В то время как Конвенция Тампере посвящена исключительно оказанию телекоммуникационной помощи, в ней излагаются нормы по ряду аспектов, имеющих отношение к деятельности иностранных субъектов по оказанию помощи (согласие, привилегии и иммунитеты, прекращение помощи, расходы, регламентационные барьеры и т.д.). Для устранения возможной нестыковки с другими нормами международного права было включено положение, предусматривающее, что Конвенция «не затрагивает прав и обязанностей госу-

⁵³ См. A/CN.4/662, раздел II.C. Обновленная база данных по релевантным документам ведется Международной федерацией Красного Креста и с ней можно ознакомиться по адресу: <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/>. См. также Andrea de Guttry, “Surveying the Law”, in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds. (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 3–44.

⁵⁴ Материалы всеобъемлющего обзора соответствующих различных областей международного права см. David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, pp. 33–82. См. также See also Gabriella Venturini, “International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law”, in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., pp. 45–64, *ibid*.

⁵⁵ См. сноску 9 выше.

⁵⁶ См. сноску 10 выше.

дарств-участников, вытекающих из других международных соглашений или международного права»⁵⁷.

56. Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны направлена на содействие развитию сотрудничества между государственными органами гражданской обороны (в сферах предотвращения, прогнозирования, подготовки, реагирования и посткризисного управления ситуацией)⁵⁸, излагая принципы, согласно которым должны проводиться все операции по оказанию помощи. Для описания связи с другими международными нормами в Конвенции говорится, что они «не затрагивают обязательства, возложенные на государств-участников международным правом»⁵⁹.

57. Другие договоры, открытые для участия всех государств, имеют своей целью всеобъемлющую регламентацию прав и обязательств государств-участников в предотвращении и регулировании чрезвычайных ситуаций, вызванных конкретными видами деятельности человека⁶⁰. Поэтому целесообразно включить их в настоящий обзор.

58. В их число входит Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года⁶¹, в которой подробно излагаются обязательства по обеспечению принятия оперативных и эффективных мер для сведения к минимуму ущерба, который может наступить в результате таких инцидентов. Статья 10 Конвенции гласит следующее:

«Ничто в настоящей Конвенции не должно истолковываться как наносящее ущерб правам или обязанностям любой Стороны, предусмотренным в любых других конвенциях и международных соглашениях».

Идентичное положение содержится в Протоколе по обеспечению готовности на случай инцидентов, приводящих к загрязнению опасными и вредными веществами, борьбе с ними и сотрудничеству 2000 года⁶².

59. Аналогичным образом, в статье 12 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации⁶³ предусматривается, что:

«Настоящая Конвенция не затрагивает взаимных прав и обязательств государств-участников по существующим международным соглашениям, относящимся к вопросам, охватываемым настоящей Конвенцией, или по будущим международным соглашениям, заключенным в соответствии с предметом и целью настоящей Конвенции».

⁵⁷ Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статья 10, см. сноску 9 выше.

⁵⁸ Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, преамбула, см. сноску 10 выше.

⁵⁹ Там же, статья 5.

⁶⁰ Обширный перечень см. A/CN.4/590, пункт 46, и A/CN.4/590/Add.2.

⁶¹ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, of 30 November 1990, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1891, No. 32194.

⁶² Протокол по обеспечению готовности на случай инцидентов, приводящих к загрязнению опасными и вредными веществами, борьбе с ними и сотрудничеству, от 15 марта 2000 года, статья 9.

⁶³ См. сноску 6 выше.

2. Региональные договоры

60. Несколько региональных документов подобным образом охватывают вопросы, затрагиваемые в нынешних проектах статей, и имеют аналогичную сферу применения как *ratione materiae*, так и *ratione temporis*. В большинстве этих документов содержатся положения, регулирующие их связь с другими договорами и/или другими нормами общего международного права, имеющими такую же сферу применения.

61. Соглашение 1998 года между правительствами государств — участников Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусматривает, что этот договор «не затрагивает прав и обязанностей Сторон, касающихся других международных договоров и соглашений»⁶⁴.

62. Одним из самых недавних и всеобъемлющих договоров, принятых на региональном уровне, является Соглашение АСЕАН 2005 года о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁶⁵. Договор «который отражает во многом современное мышление в отношении смягчения последствий бедствий и снижения рисков»⁶⁶, носит общий характер и охватывает широкий круг вопросов. Согласно одной из его клаузул, его положения «никоим образом не должны затрагивать права и обязательства какой-либо из Сторон, предусмотренные любыми из существующих договоров, конвенций или документов, участниками которых они являются»⁶⁷.

63. Наиболее недавним региональным соглашением, касающимся внешней помощи в ситуации бедствия, является Соглашение об оперативном реагировании на стихийные бедствия 2011 года, которое было заключено между членами СААРК. Цель этого договора заключается «в обеспечении наличия эффективных региональных механизмов оперативного реагирования на бедствия для существенного уменьшения числа погибших людей и потерь с точки зрения социального, экономического и экологического потенциала сторон, а также в совместном реагировании на чрезвычайные ситуации в результате бедствий посредством согласованных усилий и активного регионального сотрудничества»⁶⁸, и его положения охватывают многие различные виды деятельности, связанные с реагированием на бедствия. Статья XVII Соглашения гласит следующее:

«Настоящее Соглашение не затрагивает права и обязательства Сторон по другим двусторонним или многосторонним договорам, конвенциям и соглашениям, сторонами которых они являются».

⁶⁴ Соглашение между правительствами государств — участников Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, статья 22, см. сноску 17 выше.

⁶⁵ Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, см. сноску 14 выше.

⁶⁶ См. A/CN.4/598, пункт 34.

⁶⁷ Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 30, см. сноску 14 выше.

⁶⁸ SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters, статья II, см. сноску 15 выше.

64. Иной подход используется в Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 года, которая предусматривает, что:

«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»⁶⁹.

3. Другие документы

65. Другим важным текстом является проект конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи, который был разработан в начале 1980-х годов по инициативе координатора Организации Объединенных Наций в случае стихийных бедствий⁷⁰ и содержит положения, подобные положениям настоящих проектов статей. Статья 29 («Применение других соглашений о чрезвычайной помощи») гласит следующее:

«1. Настоящая Конвенция не наносит ущерба применимости других соглашений, заключенных той или иной стороной до ее вступления в силу.

2. Вступление в силу настоящей Конвенции не лишает сторону возможности заключать впоследствии другие соглашения о чрезвычайной помощи, при условии что права и обязательства других государств и организаций, применяющих положения в настоящей Конвенции, не будут затронуты».

66. Кроме того, интерес для настоящего обзора представляет резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права в 2003 году⁷¹. Как и настоящие проекты статей, резолюция призвана обеспечить общие ориентиры относительно прав и обязанностей государств в ситуациях стихийных или антропогенных бедствий. Связь между этой резолюцией и другими нормами международного права определена в статье X:

«Настоящая резолюция не наносит ущерба:

а) принципам и нормам международного гуманитарного права, применяемого в вооруженном конфликте, в частности Женевским конвенциям 1949 года о защите жертв войны и Дополнительным протоколам 1977 года⁷²; и

б) нормам международного права, регулирующим гуманитарную помощь в конкретных ситуациях».

⁶⁹ Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья 10, см. сноску 16 выше.

⁷⁰ См. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2. Экономический и Социальный Совет, которому он был представлен, постановил не принимать дальнейших решений в отношении этой инициативы.

⁷¹ См. сноску 49 выше.

⁷² Следует отметить, что в резолюцию также включены вооруженные конфликты в рамках ее определения «бедствия» (статья I).

67. Вышеуказанный краткий обзор дает основания предположить, что всякий раз, когда государства и экспертные органы занимаются регламентацией связи между, с одной стороны, документом по вопросам, касающимся бедствий, с широкой сферой охвата применения, и затрагивающим множество вопросов, и, с другой стороны, договорами или другими нормами международного права, имеющими более конкретную направленность, широкое распространение получило решение о том, что преимущественную силу должна иметь последняя категория норм.

68. По всей видимости, такой вариант в большей степени соответствует цели настоящих проектов статей, которая изложена в проекте статьи 2, а именно «обеспечить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав». Поскольку многие из положений, уже включенных в настоящий проект, устанавливают общие нормы, касающиеся международного сотрудничества в случае бедствия, было бы нецелесообразным придавать им преимущественную силу по отношению к более конкретным нормам, фигурирующим в (действующих или будущих) двусторонних или многосторонних договорах. Поскольку в обеих этих категориях договоров, как правило, излагаются обязательства государств-участников, их применение будет поэтому лучше учитывать интересы лиц, пострадавших от бедствия. Очевидно, не следует ожидать, что государства будут заключать двусторонние или многосторонние соглашения, содержащие положения, не согласующиеся с общими принципами международного права, закрепленными в настоящих проектах статей.

69. Преимущество вышеуказанного подхода заключается в том, что он позволяет сохранить стандарты более строгие, чем те, которые были установлены посредством специальных соглашений, с тем чтобы не возникла коллизия между настоящими проектами статей и договорами, в которых устанавливаются стандарты. Тем не менее следует подчеркнуть, что применение таких специальных норм не может исключать применимость настоящих проектов статей, поскольку они охватывают вопросы, которые не регулируются указанными нормами⁷³.

70. В этой связи следует напомнить, что Комиссия уже рассмотрела вопрос о связи между нормами, закрепленными в настоящем проекте, и какой-либо специальной отраслью международного права, когда она рассматривала в проекте статьи 4 настоящего проекта вопрос о возможном взаимодействии проектов статей и международного гуманитарного права. Как предусматривается в проекте статьи 4: «Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права». В своем комментарии к проекту статьи 4 Комиссия подчеркнула тот факт, что в ситуациях вооруженного конфликта нормы международного гуманитарного права должны иметь преимущественную силу перед нормами, содержащимися в настоящих проектах статей, тем самым подтвердив общепринятое мнение о том,

⁷³ Что касается связи между общими и специальными нормами международного права, то см. выводы Комиссии о работе Исследовательской группы по фрагментации международного права: трудности, связанные с диверсификацией и расширением международного права, *Ежегодник Комиссии международного права, 2006 год, том II (Часть вторая)*, пункт 251.

что международное гуманитарное право является специальным правом, применяемым во время вооруженных конфликтов⁷⁴.

71. Несмотря на вышеизложенное, Комиссия также подчеркнула в этом же комментарии, что статья 4 не должна толковаться как основание для полного исключения применимости настоящих проектов статей во время вооруженных конфликтов, разворачивающихся на территории, пострадавшей от бедствия, поскольку такое исключение «наносило бы ущерб защите жертв бедствия»⁷⁵. В комментарии далее разъясняется, что:

«в то время как проекты статей не призваны регулировать последствия вооруженного конфликта, они, тем не менее, могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта, если действующие нормы международного права, особенно нормы международного гуманитарного права, не применяются»⁷⁶.

Поэтому, хотя широко распространено мнение о том, что международное гуманитарное право является особым комплексом норм права, применяемых в ситуациях вооруженного конфликта, параллельная применимость настоящих проектов статей сохраняется.

4. Предложение о новом проекте статьи

72. В свете вышеизложенного предлагается включить следующий проект статьи:

Проект статьи 17

Связь со специальными нормами международного права

Настоящие проекты статей не применяются, если они не согласуются со специальными нормами международного права, применяемыми в ситуациях бедствия.

73. Такая формулировка является предпочтительной по сравнению с клаузулой «без ущерба», поскольку она отражает остаточный характер проектов статей по отношению к специальным нормам международного права и в большей степени соответствует формулировкам аналогичных положений, недавно при-

⁷⁴ См. A/65/10, пункт 331.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Там же. В действительности остаточная применимость проектов статей по отношению к ситуациям вооруженного конфликта, как представляется, является уместной, поскольку в нормах международного гуманитарного права, касающихся гуманитарной помощи, хотя они хорошо разработаны, имеются некоторые пробелы, которые другие нормы и принципы международного права могли бы помочь устранить. См. например, Daniela Gavahon, "The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict", *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol. 14, pp. 243–263. Параллельное применение международного гуманитарного права и других отраслей международного права было четко подтверждено в отношении стандартов в области прав человека Международным Судом в его *Консультативном заключении по вопросу о правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории*, 2004 год, стр. 178 английского текста, пункт 106. Этот принцип также был признан Комиссией во время ее недавней работы над темой о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров, которая основывается на презумпции того, что существование вооруженного конфликта *ipso facto* не прекращает или приостанавливает действие договоров. См. A/66/10, пункт 100, проекты статей о воздействии вооруженных конфликтов на международные договоры, статья 3.

нятых Комиссией, например статья 17 проектов статей о дипломатической защите⁷⁷, которая гласит следующее:

«Специальные нормы международного права

Настоящие проекты статей не применяются, если они не согласуются со специальными нормами международного права, такими как договорные положения о защите инвестиций».

74. С учетом логической близости между предлагаемым проектом 17 и проектом статьи 4 предлагается последний переместить и включить в раздел проекта об общих положениях.

В. Связь с другими нормами международного права

75. После рассмотрения вопроса о взаимодействии между настоящими проектами статей и различными видами специальных норм международного права, применимых к ситуациям бедствия, и с учетом смежного предложения о включении в настоящий проект клаузулы, регулирующей такое взаимодействие, становится целесообразным рассмотреть вопрос о том, какие другие исключающие оговорки надлежало бы включить в текст. Для обеспечения ясности в сферу охвата обследования следует включить вопрос о том, будут ли общие положения, которые будут помещены в заключительную часть проектов статей, также касаться их связи с другими международными нормами, охватывающими вопросы, не регулируемые настоящими проектами статей. В этой связи представляется целесообразным включить общую клаузулу, в которой говорится о том, что применимые нормы международного права продолжают регулировать правовые вопросы, которые могут стать актуальными в ситуациях бедствий. В этом смысле такое положение призвано дополнить предыдущую клаузулу (статья 17): в то время как последняя направлена на восстановление нормативного приоритета для каких-либо специальных норм в области применения нынешнего проекта, первая имеет своей целью обеспечить параллельное применение международных норм, имеющих отличную сферу охвата. Хотя это может показаться *prima facie* чрезмерным, даже очевидным, цель такого положения по меньшей мере является двоякой.

76. Во-первых, включение такой клаузулы способствовало бы разъяснению взаимосвязи между проектами статей и международным обычным правом, применяемым в ситуациях бедствий. В своем предварительном докладе Специальный докладчик отметил, что эта тема, «по всей видимости, в принципе подлежит прогрессивному развитию»⁷⁸. Несмотря на такое представление, некоторые виды взаимодействия между обычными международными нормами и настоящими проектами статей были затронуты Специальным докладчиком в последующих докладах⁷⁹, например в отношении права пострадавшего государства осуществлять надзор за мерами реагирования на бедствия, его обязан-

⁷⁷ См. A/61/10, пункт 49. См. также статью 55 принятого в 2001 году проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния и статью 64 принятых в 2011 году проектов статей об ответственности международных организаций.

⁷⁸ См. A/CN.4/615, пункт 42.

⁷⁹ См. третий доклад (A/CN.4/629, пункт 82), четвертый доклад (A/CN.4/643, пункт 40 и далее) и шестой доклад (A/CN.4/662), соответственно.

ность запрашивать помощь и обязанность по предотвращению⁸⁰. Кроме того, нельзя упустить из виду то, что другие обычные международные нормы, имеющие различную сферу применения, могут взаимодействовать с положениями проекта. Тогда предложенная клаузула способствовала бы разъяснению того, что содержание проектов статей не затрагивает применение международного обычного права по вопросам, не охваченным нынешними проектами статей, указывая при этом на то, что нынешние проекты статей не исключают дальнейшего развития обычных международных норм в области регулирования деятельности в случае стихийных бедствий. В этом отношении клаузула воспроизводит содержание пункта преамбулы Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в котором говорится, что «нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции», а также формулировки других положений, содержащихся в проектах статей, принятых Комиссией, а именно статья 56 об ответственности государств за международно-противоправные деяния и статья 65 об ответственности международных организаций. Статья 56 проектов статей об ответственности государств гласит следующее:

«Вопросы ответственности государства, не регулируемые настоящими статьями

Применимые нормы международного права продолжают определять вопросы ответственности государства за международно-противоправные деяния в той мере, в какой они не регулируются настоящими статьями»⁸¹.

77. Во-вторых, цель предлагаемой клаузулы состояла бы в разъяснении того, что нынешние проекты статей не вмешиваются в область договорного права, имеющего иную сферу охвата. Как разъяснил Специальный докладчик и сама Комиссия, содержание настоящего проекта отражает подход, по существу сконцентрированный на потребностях и озабоченностях физических лиц, а также их юридических правах в контексте бедствий⁸². Из этого следует, что в проектах статей не рассматриваются все вопросы международного права, которые могут возникнуть в случае бедствий. В число примеров других международно-правовых режимов, которые могут дополнять содержание проектов статей в случае бедствий, входят, в частности, положения, касающиеся права международных договоров, особенно те положения, которые связаны с последующей невозможностью выполнения и коренным изменением обстоятельств⁸³, а также нормы об ответственности как международных организаций, так и государств и ответственности физических лиц.

⁸⁰ Что касается воздействия международного обычного права по этой теме, то см. Natalino Ronzitti, "Conclusions", in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds, *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 703–706, p. 706.

⁸¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II (Часть вторая) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (часть вторая)), пункт 77.

⁸² См. A/64/10, пункт 178.

⁸³ Венская конвенция о праве международных договоров, 1969 год, статьи 61 и 62, соответственно.

Предложение о новом проекте статьи

78. В свете вышеизложенного можно предложить следующий текст проекта статьи, касающийся взаимодействия с другими применимыми нормами международного права:

Проект статьи 18

Вопросы, касающиеся ситуаций бедствия, не регулируемые настоящими проектами статей

Применимые нормы международного права продолжают регулировать вопросы, связанные с ситуациями бедствия, в той степени, в которой они не регулируются настоящими проектами статей.

С. Связь с Уставом Организации Объединенных Наций

79. Кроме того, было бы целесообразным включить в раздел «Общие положения» нынешнего проекта конкретную клаузулу, касающуюся взаимосвязи с обязательствами по Уставу Организации Объединенных Наций. Ее текст необходимо сформулировать с учетом статьи 103 Устава, согласно которой «в том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

80. На приоритет обязательств по Уставу уже ссылались во время работы Комиссии над этой темой. В частности, Комиссия подчеркнула кардинальную роль некоторых принципов, закрепленных в Уставе, а именно принципов суверенного равенства государств, невмешательства, сотрудничества и недискриминации, при определении прав и обязанностей государств в случае бедствий⁸⁴. Кроме того, следует упомянуть, что подобный акцент на уважении принципов Устава можно обнаружить в некоторых международных документах, принятых *in subiecta materia*. В контексте помощи в случае бедствия, например, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 заявляет, что «суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»⁸⁵. В аналогичном ключе в Соглашении АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций признается, что «суверенитет, территориальная целостность и национальное единство сторон должны уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»⁸⁶. Аналогичный подход использует Европейский союз, принимая меры по управлению деятельностью в случае стихийных бедствий, которая должна осуществляться при соблюдении обязательств по Уставу. Этот вывод вытекает из статьи 21(1) Договора о Европейском союзе, который упоминает принципы Устава Организации Объединенных Наций в числе тех заслуживающих уважения принципов, которые стимулируют развитие Европейского союза. Несмотря на то, что в этом положении отсутствует прямая ссылка на управление Европей-

⁸⁴ См., в частности, третий доклад A/CN.4/629, пункт 64 и далее, и A/65/10, пункт 331, комментарий к проекту статьи 5.

⁸⁵ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3.

⁸⁶ См. сноску 14 выше, статья 3.1.

ским союзом деятельностью в случае бедствия, тем не менее очевидно, что деятельность Европейского союза в этой области должна осуществляться с соблюдением Устава, поскольку она отражает процесс развития европейской интеграции.

81. Кроме того, включение в нынешний проект статьи клаузулы, подтверждающей приоритет обязательств по Уставу, могло бы способствовать укреплению лидирующей роли, которую играет Организация Объединенных Наций в сфере управления деятельностью в случае бедствий. Эта роль уже была признана в проекте посредством включения формулировок, в которых надлежащим образом проводится различие между позицией Организации и позицией других международных организаций и структур, задействованных в ситуациях бедствий⁸⁷, и была в ясно выраженной форме признана в других международных документах⁸⁸.

Предложение о новом проекте статьи

82. По этим причинам Специальный докладчик предлагает, чтобы общие положения нынешнего проекта также включали в себя проект статьи о связи с Уставом Организации Объединенных Наций, формулировка которого гласила следующее:

Проект статьи 19

Связь с Уставом Организации Объединенных Наций

Настоящие проекты статей не наносят ущерба Уставу Организации Объединенных Наций.

⁸⁷ См. статьи 5, 10, 12. Что касается обязанности государств сотрудничать, то см. также A/64/10, пункт 183.

⁸⁸ Ср., в частности, *inter alia*, the North Atlantic Treaty Organization, Euro-Atlantic Partnership Council Policy of 1998 on enhanced practical cooperation in the field of international disaster relief (art. 2.2.2), и, at European Union level, the Decision No. 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism (Recital No. 14 and arts. 5(2), 13(3), 16(1), and 16(2); *Official Journal of the European Union* L 347, 20 December 2013, p. 924 et seq.).