Организация Объединенных Наций A/CN.4/L.767/Add.1

Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
3 June 2010
Russian
Original: English

Комиссия международного права
Шестьдесят вторая сессия
Женева, 3 мая −4 июня и 5 июля − 6 августа 2010 года

Проект доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят второй сессии

Докладчик: г-н Стивен С. **Васьянни**

Глава VII

Защита людей в случае бедствий

Содержание

Стр.

C. Тексты проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятые Комиссией к настоящему времени 2

1. Тексты проектов статей 2

2. Тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые Комиссией на ее шестьдесят второй сессии 3

Статья 1. Сфера охвата 3

Статья 2. Цель 4

Статья 3. Определение бедствия 7

Статья 4. Связь с международным гуманитарным правом 9

Статья 5. Обязанность сотрудничать 10

GE.10-61143 (R) 250610 280610

Просьба отправить на вторичную переработку

C. Тексты проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятые Комиссией до настоящего времени

1. Тексты проектов статей

Тексты проектов статьей, в предварительном порядке принятые Комиссией до настоящего времени, воспроизводятся ниже.

Защита людей в случае бедствий

Статья 1
Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Статья 2
Цель

Цель настоящих проектов статей − содействие надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

Статья 3
Определение бедствия

"Бедствие" означает катастрофическое событие или серию событий, приводящих к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества.

Статья 4
Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, в которых применимы правила международного гуманитарного права.

Статья 5
Обязанность сотрудничать

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

2. Тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые Комиссией на ее шестьдесят второй сессии

Ниже воспроизводятся тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией на ее шестьдесят второй сессии.

Защита людей в случае бедствий

Тексты проектов статей 1−5 с комментариями к ним

Статья 1
Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Комментарий

1) В статье 1 определена сфера охвата проектов статей и сформулировано название темы. Она устанавливает, что основное направление проектов статей заключается в защите людей, жизнь, благосостояние и имущество которых пострадали в результате бедствия. Соответственно, как закреплено в статье 2, цель проектов статей состоит в содействии надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

2) Проекты статей охватывают аспект ratione materiae − *права и обязанности* государств, затронутых бедствием, в отношении людей на их территории (независимо от гражданства), третьих государств и международных организаций и других учреждений, готовых к сотрудничеству, в частности, в сфере оказания гуманитарной помощи и содействия. Эти права и обязанности следует рассматривать в двух плоскостях: права и обязанности государств по отношению друг к другу и права и обязанности государств по отношению к лицам, нуждающимся в защите. Хотя основное внимание уделено первой группе прав и обязанностей, в проектах статей также в общих чертах рассматриваются и права лиц, пострадавших в результате бедствий, в соответствии с международным правом. Кроме того, как поясняет статья 3, проекты статей не ограничиваются каким-либо конкретным видом бедствий.

3) Сфера охвата по аспекту ratione personae проектов статей ограничена физическими лицами, пострадавшими в результате бедствия, хотя в будущем не исключена возможность применения этих статей и к юридическим лицам. Кроме того, основное внимание сосредоточена на деятельности государств и международных организаций, а также других учреждений, обладающих международной правоспособностью в области оказания помощи и содействия при стихийных бедствиях. Действия неправительственных организаций и других негосударственных субъектов, которых иногда совместно именуют субъектами "гражданского общества", включены в сферу охвата проектов статей в качестве вторичного элемента либо как непосредственные бенефициары возложенных на государства обязанностей (например, обязанности государств сотрудничать в статье 5), либо косвенным образом, как субъекты национального законодательства о применении проектов статей государства, пострадавшего в результате

бедствия, третьего государства или государства принадлежности организации или негосударственного субъекта.

4) Как следует из слов "в случае" в названии темы, сфера охвата проектов статей с точки зрения ratione temporis ограничена, в первую очередь, мерами незамедлительного реагирования, принимаемыми сразу после бедствия и на этапе последующего восстановления. Вместе с тем бытует общее мнение, что проекты статей должны в случае необходимости охватывать также этап, предшествующий бедствию, в том, что касается снижения риска бедствий и деятельности по предотвращению стихийных бедствий и смягчению их последствий.

5) Проекты статей не ограничиваются с точки зрения ratione loci действиями непосредственно в регионе бедствия, но касаются также государств, оказывающих помощь, и транзитных государств. Трансграничный характер бедствия также не является необходимым условием для применения проектов статей. Разумеется, крупные стихийные бедствия, как правило, обладают трансграничным эффектом, тем самым обостряя потребность в международном сотрудничестве и взаимодействии. Тем не менее можно привести массу примеров масштабных международных усилий по оказанию помощи даже в том случае, когда бедствие ограничивается только территорией одного государства. Несмотря на возможность различных толкований, такое разделение не предусмотрено в проектах статей, за исключением случаев, когда об этом специально сказано. Другими словами, проекты статей сформулированы без привязки к какому-либо определенному виду бедствия или ситуации, а предназначены для гибкого применения в целях удовлетворения потребностей, вытекающих из любых бедствий, независимо от их трансграничного действия. Кроме того, для применения проектов статей не требуется наличие элемента международного сотрудничества в целях оказания помощи пострадавшему государству, хотя большинство статей разработаны именно с учетом такого сотрудничества. У пострадавшего государства, которое на законных основаниях отказывается от помощи других государств или международного сообщества, сохраняется обязанность уважать права лиц на его территории, затронутых бедствием, в той степени, какой этого требует международное право, в том числе, как установлено настоящими проектами статей.

Статья 2
Цель

Цель настоящих проектов статей − содействие надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

Комментарий

1) В статье 2 установлена цель проектов статей. Хотя тексты, разрабатываемые Комиссией, не всегда включают положение о целях соответствующих проектов статей, это не первый случай. Проект принципов распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, 2006 года включает положение о целях (проект статьи 3).

2) В этом положении конкретизируется статья 1 (сфера охвата) за счет включения дополнительного разъяснения содержания проектов статей. Основной обсуждаемый вопрос касается сопоставления "потребностей" и "прав". Комиссия знала о том, что в гуманитарном сообществе ведутся дискуссии о том,

какому подходу следует отдать предпочтение: "правозащитному" или более традиционному, "основанному на потребностях". Комиссия склонилась к мнению, что эти два подхода являются невзаимноисключающими, а, скорее, взаимодополняющими. Комиссия приняла формулировку, в которой подчеркивается важность надлежащего и эффективного реагирования на бедствия, позволяющего удовлетворить "потребности" лиц, пострадавших в результате бедствия. При этом в полной мере должны уважаться права таких лиц.

3) Под словами "надлежащее и эффективное", которые вовсе необязательно являются юридическим термином, понимается действенное реагирование, способное удовлетворить потребности лиц, пострадавших в результате бедствия. Аналогичные формулировки можно найти и в действующих соглашениях. К ним, в частности, относятся такие понятия, как "эффективные и целенаправленные" и "незамедлительные и эффективные", содержащиеся в Соглашении АСЕАН 2006 года о предупреждении и ликвидации стихийных бедствий и экстренном реагировании, а также "надлежащие и эффективные", использованные в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года. Учитывая контекст, в котором реализуются меры реагирования, в понятие "эффективное" подразумеваемым образом включен элемент своевременности. Чем позже принимаются меры реагирования, тем меньше вероятность того, что они будут эффективными. Этот и другие аспекты, делающие реагирование "надлежащим" и "эффективным", будут предметом отдельных положений. Вместе с тем существует понимание того, что, хотя меры реагирования, несомненно, должны быть крайне действенными, они в то же время должны быть реалистичными и выполнимыми в том конкретном месте, где произошло бедствие. Поэтому нигде не сказано, например, что реагирование должно быть "полностью" эффективным.

4) Комиссия решила не формулировать положение в форме общего заявления об обязанности государств обеспечить надлежащее и эффективное реагирование, поскольку считалось, что это недостаточно подчеркнет конкретные права и обязанности государства, затронутого бедствием. В частности, было неясно, в достаточной ли степени при такой формулировке будет проведено различие между обязанностями различных государств, т.е. государств, пострадавших в результате бедствия, и государств, оказывающих помощь. Соответственно, ссылка на государства не была включена, исходя из того, что это не является строго обязательным условием для положения, касающегося цели проектов статей, и что отдельное положение об обязанностях государств будет рассмотрено в последующих статьях.

5) Слова "реагирование на бедствие" следует читать в увязке с общим смыслом статьи 1, который заключается в том, что вопрос о действии проектов статей во времени следует рассматривать в более широком ключе, с учетом мер по сокращению рисков бедствий на этапе, предшествующем бедствию, а также предотвращению и смягчению последствий. Рассмотрев все другие формулировки, конкретизирующие все этапы предоставления помощи, Комиссия отдала предпочтение нынешнему варианту, посчитав его более экономичным и не предполагающим строгого толкования, в соответствии с которым положение будет применимо только к этапу реагирования деятельности по оказанию помощи в случае бедствия.

6) Слово "содействие" отражает видение Комиссией роли проектов статей, которую они могли бы играть в общей системе инструментов и механизмов, существующих на международном уровне в контексте помощи при стихийных бедствиях. Сложилось мнение, что, хотя проекты статей и не могли сами по себе *обеспечить* реагирование, они были направлены на то, чтобы содействовать надлежащему и эффективному реагированию.

7) Определение "основные" перед словом "потребности" было добавлено в целях более четкого указания на то, что потребности, о которых идет речь, касаются выживания после бедствия. Казалось, что именно слово "основные" точно отражает контекст, в котором возникают такие потребности.

8) Под "соответствующими лицами" понимают людей, непосредственно пострадавших в результате бедствия, в отличие от лиц, затронутых бедствием более косвенным образом, и это понятие было включено, с тем чтобы дополнительно определить сферу охвата проектов статей. Это соответствует подходу, применяемому в действующих договорах, который сосредоточен на оказании помощи людям, непосредственно пострадавшим в результате бедствия. Это не означает, что лица, которым был причинен косвенный вред, например в связи с потерей родственников или материальными убытками по причине стихийного бедствия, произошедшего в другом месте, останутся без помощи. Просто Комиссия не включила их ситуацию в сферу охвата настоящих проектов статей.

9) Что касается упоминания прав, то под некоторыми из применимых прав понимаются экономические и социальные права, которые государства обязаны обеспечивать (или "принимать меры" по обеспечению). Настоящая формулировка "при полном уважении" была принята, как более нейтральная, но тем не менее, предполагающая "абсолютное" уважение прав. Кроме того, с использованием этой формулировки вопрос о том, как следует осуществлять эти права, намеренно был оставлен на решение соответствующих норм международного права. Комиссия рассматривала возможность включения дополнительного определения, например "надлежащим образом", "насколько это возможно", "в возможной степени", "как требуют настоящие проекты статей", "в соответствии с положениями международного и внутреннего права" и "применимые права". Однако ни одно из перечисленных определений принято не было, поскольку считалось, что включение дополнительных определений может ослабить существующие предусмотренные законами права. Вместе с тем существуют предполагаемые пределы свободы усмотрения при применении прав, обусловленной масштабами последствий бедствия. Поскольку проектами статей, разрабатываемыми Комиссией, не установлена степень этой обусловленности, она будет определяться соответствующими правилами, признающими или устанавливающими права, о которых идет речь.

10) Ссылка на "права" − это не просто упоминание прав человека, но также и прав, приобретаемых в соответствии с национальным законодательством. Предложение составить перечень применимых прав не было одобрено по той простой причине, что невозможно учесть все потенциально применимые права, а также из-за опасений, что такой перечень может привести к возникновению ложного представления, что права, не указанные в нем, не являются применимыми. Вместе с тем предполагается, что это упоминание будет касаться таких

применимых прав, как право на жизнь, по смыслу пункта 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах[1].

Статья 3
Определение бедствия

"Бедствие" означает катастрофическое событие или серию событий, приводящих к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества.

Комментарий

1) В проекте статьи 3 сделана попытка дать определение понятию "бедствие" для целей проектов статей. Было признано необходимым очертить границы определения, с тем чтобы оно надлежащим образом отражало сферу охвата проектов статей, установленную в статье 1, и чтобы оно непреднамеренно также не охватывало такие другие серьезные события, как политические и экономические кризисы, которые также могут нарушить функционирование общества. Ограничение определения очевидно следует из его двух характеристик: 1) упор сделан на наличии события, которое повлекло причинение вреда обществу; и 2) включение ряда квалифицирующих формулировок.

2) По мнению Комиссии, подход, применимый в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года, заключающийся в концептуализации бедствия не в качестве события как такового, а в качестве последствия события, а именно серьезного вреда, причиненного обществу этим событием, противоречащим самому событию. Комиссии было известно о том, что такой подход отражает современные представления гуманитарного сообщества, что было подтверждено на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, проведенной в 2005 году под эгидой Организации Объединенных Наций в Хиого (Япония), а также недавними договорами и другими документами, включая Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое Международной федерацией Красного Креста в 2007 году. Тем не менее наиболее распространенная точка зрения заключалась в том, что Комиссия могла по своему усмотрению перенести акцент обратно на предыдущую концепцию "бедствия", как конкретного события, поскольку она занималась разработкой юридического документа, требующего более лаконичного и четкого юридического определения, а не определения, в большей степени ориентированного на политику.

3) Элемент наличия события определяется несколькими способами. Во-первых, упоминание "катастрофичности" явления служит для установления порога путем указания характера события, благодаря чему под данное определение подпадают только экстремальные явления. Большую роль здесь сыграло определение, разработанное Институтом международного права на его сессии в 2003 году в Брюгге, которым намеренно был установлен такой высокий порог, чтобы исключить другие острые кризисы. "Катастрофический" характер собы-

[1] United Nations, *Treaty Series*, том 999, стр. 225 и том 1057, стр. 407 текста на английском языке. См. также Оперативное руководство по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях Межучрежденческого постоянного комитета, 2006 год.

тия следует толковать, во-первых, путем применения описания, содержащегося в самом положении: "…приводящие к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества"; а во-вторых, помня о сфере охвата и цели проектов статей в соответствии со статьями 1 и 2. Кроме того, говорится о "событии или серии событий" для того, чтобы охватить те виды событий, которые по отдельности могут и не представлять необходимой опасности, но в совокупности как раз будут являться "катастрофическим" событием, как это определено в проектах статей. С учетом того факта, что бедствия зачастую возникают в связи с целым комплексом причин, включающих как полностью природные факторы, так и последствия деятельности человека, не установлено никаких ограничений в отношении происхождения события, т.е. оно может иметь как природный, так и антропогенный характер.

4) Событие дополнительно квалифицируется требованиями о наличии причинно-следственной связи. Во-первых, для того, чтобы событие или серия событий могли быть признаны "катастрофическими" по смыслу, которого требуют проекты статей, необходимо, чтобы они приводили к одному или более из трех возможных результатов: к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу. Следовательно, такое значительное событие, как землетрясение, происходящее в океане или в какой-то необитаемой местности, и не приводящее в связи с этим хотя бы к одному из предусмотренных последствий, не будет соответствовать необходимому порогу, предусмотренному в статье 3. Кроме того, характер этого события дополнительно определяется требованием о том, чтобы любые из трех возможных последствий, применимые в данном случае, приводили к серьезному нарушению функционирования общества. Другими словами, событие, которое привело, например, к массовой гибели людей, но при этом серьезно не нарушило функционирование общества, следовательно, не будет соответствовать установленному требованию. Таким образом, за счет включения таких каузальных элементов в определении сохраняется подход, используемый в современных документах, как показано на примере Конвенции Тампере, который заключается в том, что в качестве ключевого элемента определения рассматривается последствие события, хотя бы и в целях установления порога для применения проектов статей.

5) Элемент "массовая гибель людей" был включен в определение под воздействием Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф 1995 года. Требование о том, что гибель должна носить "массовый" характер, служит тому, чтобы исключить какие-то отдельные события, приводящие к гибели относительно небольшого количества людей; при этом следует учитывать, что такие события, тем не менее, могут отвечать другим каузальным требованиям. Напротив, событие, приводящее к массовой гибели людей, может само по себе соответствовать требованию наличия причинно-следственной связи и обуславливать применение проектов статей в том случае, если оно привело к серьезному нарушению функционирования общества.

6) Последствия в виде "больших человеческих страданий и бед" были включены на фоне признания того, что многие серьезные бедствия сопровождаются не только массовой гибелью людей, но и большими человеческими страданиями и бедами. Соответственно, бедствия, в результате которых, благодаря надлежащим мерам предотвращения и подготовки, а также эффективным

действиям по смягчению последствий, погибло относительно небольшое количество людей, но вместе с тем людям были причинены большие страдания, в результате чего нарушилось нормальное функционирование общества, будут подпадать под проекты статей.

7) Требование о наличии "масштабного материального или экологического ущерба" было включено Комиссией в связи с признанием того факта, что в результате бедствий, как правило, причиняется существенный вред материальным объектам и экологии, а также сильно нарушается функционирование общества в результате возникновения вследствие причиненного вреда серьезных факторов, препятствующих развитию и благосостоянию общества. Следует понимать, что проектами статей будет охвачен не материальный или экологический ущерб как таковой, а его воздействие на людей; в связи с чем экономический ущерб в целом не рассматривается. Требование о наличии экономического ущерба может излишне ограничить сферу охвата статей тем, что исключит из него, например, деятельность по сокращению возможного количества человеческих жертв в будущем в результате причиненного экологического вреда.

8) Как уже говорилось, требование о серьезном нарушении функционирования общества служит установлению высокого порога, при помощи которого можно будет исключить из сферы применения проектов статей такие другие виды кризисов, как серьезные политические или экономические кризисы. Подобным образом применение проектов статей к кризисам, сопряженным с вооруженным конфликтом, регулируется статьей 4. Такие различия в применении дополнительно подкрепляются целью проектов статей в соответствии со статьей 2 и тем фактом, что применяемые меры защиты и права, затрагиваемые в случаях таких кризисов, могут быть различными и в различной степени регулироваться другими нормами международного права. Хотя предусмотренные последствия немного способствуют пониманию того, что может быть приравнено к серьезному нарушению функционирования общества, Комиссия не стала включать дополнительные описательные или квалифицирующие признаки, с тем чтобы на практике осталась определенная свобода усмотрения. Вместе с тем следует также помнить, что одна из основных функций проектов статей заключается в регулировании *международного* сотрудничества в области оказания помощи в случае стихийных бедствий, которая, как правило, предоставляется по просьбе пострадавшего государства в контексте исчерпания местных возможностей реагирования. Основным предположением, лежащим в основе проектов статей, является то, что такая ситуация обязательно будет означать нарушение в какой-то степени функционирования общества, как предусмотрено в статье 3.

Статья 4
Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, в которых применимы правила международного гуманитарного права.

Комментарий

1) В статье 4 речь идет о связи проектов статей с международным гуманитарным правом и, соответственно, о пределах охвата проектами статей ситуаций вооруженного конфликта, которые могут иметь такие же катастрофические последствия для функционирования обществ. Это положение сформулировано таким образом, чтобы разъяснить эту взаимосвязь, подчеркнув приоритетный характер норм международного права в ситуациях, когда они применимы.

2) Комиссия рассмотрела вопрос о том, чтобы четко указать на неприменимость проектов статей к ситуациям вооруженного конфликта в качестве дополнительного элемента определения "бедствия" (статья 3), с тем чтобы избежать толкований, согласно которым для целей проектов статей вооруженный конфликт будет охватываться в той степени, в какой он отвечает критериям порога, установленного в проекте статьи 3. Такой подход был признан неприемлемым, поскольку включение категорического отрицания возможности применения может быть контрпродуктивным, в частности, в "комплексных чрезвычайных ситуациях", когда стихийное бедствие происходит в зоне вооруженного конфликта. Абсолютное исключение возможности применения проектов статей по причине вооруженного конфликта будет иметь негативные последствия для защиты жертв бедствия; особенно в ситуациях, когда начало бедствия предшествовало началу вооруженного конфликта.

3) Комиссия также изначально рассматривала вопрос о том, чтобы сделать это положение более прямолинейным и беспристрастным, сохранив возможность применения обоих сводов правил, подразумевая тем самым, что проекты статей могут применяться в контексте вооруженного конфликта в тех же пределах, что и действующие нормы международного права. Вместо этого Комиссия решила использовать нынешний подход к рассмотрению вопросов с точки зрения связи между проектами статей и международным гуманитарным правом. Хотя проекты статей и не предназначены для регулирования последствий вооруженных конфликтов, они, тем не менее, могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой нормы международного права, в частности, международного гуманитарного права являются неприменимыми.

Статья 5
Обязанность сотрудничать

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

Комментарий

1) Защита лиц в случае стихийного бедствия невозможна без эффективного международного сотрудничества. Обязанность сотрудничать прочно утвердилась в качестве принципа международного права и зафиксирована в многочисленных международных документах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций со ссылкой на гуманитарный контекст защиты физических лиц в случае бедствий. В пункте 3 статьи 1 Устава четко указывается, что одна из целей Организации заключается в том, чтобы:

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

Статьи 55 и 56 Устава развивают пункт 3 статьи 1 применительно к международному сотрудничеству. Статья 55 Устава гласит следующее:

> "С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:
>
> a. повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
>
> b. разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; и
>
> c. всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии".

Статья 56 Устава гласит:

> "Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55".

Общая обязанность сотрудничать была подтверждена в качестве одного из принципов международного права в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следующим образом:

> "Государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народа и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях"[2].

2) Сотрудничество приобретает особое значение в отношении международного права прав человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах указывается в явно выраженной форме, что международное сотрудничество является средством реализации закрепленных в нем прав[3]. Это было подтверждено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом[4]. Международному сотрудничеству уделяется особое внимание в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которое, в частности, применимо "в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия"[5].

---

[2] Резолюция Генеральной Ассамблеи 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года, приложение, пункт 1.

[3] Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200 A (XXI), приложение, статьи 11, 15, 22 и 23.

[4] См. замечание общего порядка № 2 (E/1990/23), № 3 (E/1991/23), № 7 (E/1998/22), № 14 (E/C.12/2000/4) и № 15 (E/C.12/2002/11).

[5] Резолюция Генеральной Ассамблеи 61/106 от 13 декабря 2006 года, статья 11.

3) Что касается сотрудничества в контексте оказания помощи и содействия в случае стихийных бедствий, то в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи признано, что:

> "масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому международное сотрудничество в связи с чрезвычайными ситуациями и укреплением возможностей реагирования на них пострадавших стран имеет огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами…"[6].

Кроме того, существует большое число документов, являющихся особо актуальными применительно к защите физических лиц в случае бедствий, которые свидетельствуют о важности международного сотрудничества в борьбе с последствиями бедствий. Эти документы не только сами по себе являются результатом сотрудничества, но и более того они, как правило, отражают принцип сотрудничества применительно к конкретным аспектам ликвидации последствий бедствий в своем тексте. Как правило, в двусторонних соглашениях это отражается в названии документа, в котором идет речь либо о сотрудничестве, либо о (взаимной) помощи[7]. Более того, настоятельная потребность в сотрудничестве обычно фиксируется в преамбуле того или иного конкретного документа и в подавляющем большинстве случаев представляет собой одну из его целей или играет позитивную роль в ее достижении. Кроме того, Конвенция Тампере является актуальной в этой связи, поскольку в пункте 21 ее преамбулы указывается, что стороны желают "содействовать международному сотрудничеству в целях смягчения последствий бедствий". Другой пример можно найти в соглашении между Францией и Малайзией:

> "будучи убежденными в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезной опасности и защиты населения, имущества и окружающей среды"[8].

4) Однако сотрудничество не должно толковаться как ограничивающее прерогативы суверенного государства в рамках международного права. Напротив, этот принцип подчеркивает уважение суверенитета государств и, как следствие, невмешательства в его дела, а также главную роль государственных властей в деле инициирования, организации, координации и принятии мер по защите лиц в случае бедствий. Защита лиц в случае бедствий часто будет связана с принятием политических, регулятивных, административных и правовых мер затрагиваемым государством, включая развертывание его вооруженных сил в пределах его собственной территории, в чем проявляется "право каждого суверенного государства на ведение своих дел без какого-либо вмешательства извне", как определил этот принцип Международный Суд в решении, принятом в 1986 году

---

[6] Приложение, пункт 5.

[7] Полный перечень соответствующих договоров см. A/CN.4/590/Add.2. Дальнейшую классификацию договоров о международно-правовых нормах в области реагирования на стихийные бедствия см. H. Fischer, "International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae" in: IFRC, International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges (2003), at 24–44.

[8] Соглашение между правительством Французской Республики и правительством Малайзии о сотрудничестве в области предупреждения и преодоления бедствий и в области гражданской защиты от 25 мая 1998 года, пункт 4 преамбулы.

по делу о военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против нее[9]. Кроме того, принцип международного сотрудничества следует понимать также как дополняющий основную ответственность государства за оказание помощи жертвам стихийных бедствий подобных чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории[10]. Это положение следует толковать в свете других проектов статей, в частности, посвященных основной обязанности пострадавшего государства.

5) Основной чертой деятельности в области оказания помощи в случае стихийных бедствий является международное сотрудничество, касающееся не только правительств, но и международных и неправительственных организаций. Их важная роль уже давно признается. В своей резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что:

> "межправительственные и неправительственные организации, действующие беспристрастно и исключительно по гуманитарным мотивам, должны и впредь вносить существенный вклад в дополнение национальных усилий"[11].

В резолюции, принятой в 2008 году, Экономическим и социальным советом было признано, что:

> "… выгоды взаимодействия и координации действий с соответствующими гуманитарными субъектами для повышения эффективности гуманитарного реагирования и рекомендует Организации Объединенных Наций продолжать и впредь осуществлять усилия по укреплению партнерских связей на глобальном уровне с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующими гуманитарными неправительственными организациями и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета"[12].

6) В статье 5 признается важная роль международного сотрудничества при осуществлении деятельности по оказанию помощи в случае стихийного бедствия. В ней установлена юридическая обязанность для различных затрагиваемых бедствием сторон. Вместе с тем считалось, что природа обязанности сотрудничать может различаться в зависимости от субъекта и контекста обращения за помощью и ее оказания. По своей природе сотрудничество основано на взаимности, т.е., например, обязанность государства сотрудничать с международной организацией предполагает возложение аналогичной обязанности на организацию. Было признано, что попытка разделить сотрудничество между государствами и сотрудничество между государствами и международными организациями (в частности, Организацией Объединенных Наций), Международной федерацией Красного Креста и с компетентными неправительственными организациями ненадлежащим образом охватывала все возможные правовые взаимоотношения между государствами и различными учреждениями, упомянутыми в положении. Также необязательно было прописывать точный характер юридического обязательства сотрудничать ("должны" или "следует") в общем положении о сотрудничестве. Такие вопросы должны решаться при помощи конкретных норм, которые будут приняты в будущем (поэтому первое предложение

[9] *Дело о военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против нее (Nicaragua v. United States of America), ICJ Reports 1986*, para. 202.

[10] Резолюция 46/182 от 19 декабря 1991 года, приложение, пункт 4. см. также Декларацию Хиого 2005 года, сноска 77 выше, пункт 4.

[11] Приложение, пункт 5.

[12] Резолюция 2008/36 от 25 июля 2008 года, пункт 7.

звучит так: "в соответствии с настоящими проектами статей"). Соответственно, Комиссия добавила слова "надлежащим образом", благодаря чему проект статьи служит ссылкой на конкретные правила о сотрудничестве между различными объединениями, упомянутыми в проекте статьи (включая те правила, которые должны быть инкорпорированы в проекты статей в будущем), которые определяют характер обязательства в отношении сотрудничества, а также показателем пределов свободы усмотрения при определении на месте целесообразности такого сотрудничества.

7) Определение "компетентные" перед "межправительственными организациями" было включено в качестве отражения того, что для целей проектов статей сотрудничество будет необходимо только с теми организациями, которые участвуют в оказании помощи и содействия в случае стихийных бедствий. Ссылка на Международный комитет Красного Креста включена как последствие того факта, что проекты статей могут также применяться в комплексных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом.