



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
17 May 2013
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят пятая сессия

Женева, 6 мая – 7 июня и 8 июля – 9 августа 2013 года

Проект доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят пятой сессии

Докладчик: г-н Матьяс Форто

Глава VI

Защита людей в случае бедствий

Добавление

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
C. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятый Комиссией к настоящему времени		
1. Текст проектов статей		
2. Текст проектов статей и комментариев к ним, принятый в предварительном порядке Комиссией на ее шестьдесят пятой сессии		

С. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятый Комиссией к настоящему времени

1. Текст проектов статей

Статья 1

Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Статья 2

Цель

Цель настоящих проектов статей – облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав.

Статья 3

Определение бедствия

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

Статья 4

Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права.

Статья 5

Обязанность сотрудничать

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

Статья 5-бис

Формы сотрудничества

Для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов.

Статья 6**Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия**

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности и на основе недискриминации, но с учетом потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении.

Статья 7**Достоинство человека**

При реагировании на бедствия государства, компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации уважают и защищают достоинство, присущее человеческой личности.

Статья 8**Права человека**

Люди, пострадавшие в результате бедствий, имеют право на уважение их прав человека.

Статья 9**Роль пострадавшего государства**

1. Пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий.
2. Пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием.

Статья 10**Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью**

В той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования, пострадавшее государство обязано обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям, по мере необходимости.

Статья 11**Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь**

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.
2. В согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно.
3. Если пострадавшему государству направлено предложение об оказании помощи в соответствии с настоящими проектами статей, оно, когда это возможно, сообщает о решении, принятом по такому предложению.

Статья 12**Предложения помощи**

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации вправе предлагать помощь пострадавшему государству. Соответствующие неправи-

тельственные организации также могут предлагать помощь пострадавшему государству.

Статья 13

Условия оказания внешней помощи

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящим проектам статей, применимым нормам международного права и национальному законодательству пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий, пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Статья 14

Облегчение оказания внешней помощи

1. Пострадавшее государство в рамках своего национального законодательства принимает необходимые меры для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности, в отношении:

а) гражданского и военного персонала по оказанию экстренной помощи – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; а также

б) товаров и оборудования – в таких областях, как таможенные требования и тарифы, налогообложение, транспорт, а также распоряжение ими.

2. Пострадавшее государство обеспечивает простой доступ к его соответствующим законам и правилам, чтобы облегчить соблюдение национального законодательства.

Статья 15

Прекращение внешней помощи

Пострадавшее государство и оказывающее помощь государство, а также по мере необходимости другие оказывающие помощь субъекты проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другие оказывающие помощь субъекты, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

2. Текст проектов статей и комментариев к ним, принятый в предварительном порядке Комиссией на ее шестьдесят пятой сессии

Проект статьи 5-бис

Формы сотрудничества

Для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов.

Комментарий

1) Проект статьи 5-бис призван пояснить, какие различные формы может принимать сотрудничество между пострадавшими государствами, оказывающими помощь государствами и другими оказывающими помощь субъектами в контексте защиты людей в случае бедствий. Сотрудничество в общем плане предусмотрено в проекте статьи 5 в качестве руководящего принципа и основополагающей обязанности по данной теме, так как оно играет ключевую роль при оказании экстренной помощи в случае катастроф. Эта существенно важная роль сотрудничества диктует необходимость более подробного разъяснения, о какого рода сотрудничестве идет речь в данном контексте. Таким образом, настоящий проект статьи призван дополнительно уточнить смысл проекта статьи 5, не налагая при этом каких-либо дополнительных юридических обязательств.

2) Перечень форм сотрудничества в проекте статьи 5-бис – гуманитарная помощь, координация международной деятельности и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов – в общих чертах воспроизводит второе предложение пункта 4 статьи 17 окончательного проекта статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, в котором уточняется общее обязательство сотрудничать, содержащееся в статье 7 упомянутого проекта, путем описания видов сотрудничества, необходимых в чрезвычайных ситуациях¹. Второе предложение пункта 4 проекта статьи 17 гласит:

Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную научно-техническую помощь и гуманитарную помощь².

В силу того что вышеприведенное положение было специально разработано для похожей ситуации, т.е. необходимости сотрудничать в случае чрезвычайной ситуации, затрагивающей трансграничный водоносный горизонт, Комиссия посчитала данную формулировку полезной отправной точкой для разработки проекта статьи 5-бис. Вместе с тем текст статьи 5-бис был скорректирован, чтобы лучше подходить для контекста и цели настоящего проекта статей и предусматривать основные области сотрудничества, охватываемые международными договорами, касающимися реагирования на бедствия. Похожие формулировки содержатся в Декларации АСЕАН о взаимной помощи в случае стихийных бедствий (от 26 июня 1976 года), предусматривающей, что "государства-члены в рамках своих возможностей сотрудничают в совершенствовании каналов связи для оповещения о бедствиях, обмена экспертами и стажерами, обмена информацией и документами, распределения материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи"³. Аналогичным образом при описании областей, в которых Организации Объединенных Наций следовало бы брать на себя координирующую роль и поощрять сотрудничество, в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи содержится призыв к координации, в том

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10), Глава IV.E, пункты 53–54.*

² Там же.

³ ASEAN Documents Series 1976.

что касается "специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования, и услуг..."⁴.

3) Проект статьи 5-бис начинается со слов о том, что формы сотрудничества определяются "для целей настоящего проекта статей". Из этого следует, что проект статьи 5-бис, который должен прочитываться в соответствии с другими проектами статей, ориентирован на цель всей темы в целом, как она постулирована в проекте статьи 2, а именно: "облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав". В контексте данной темы конечной целью обязанности сотрудничать, а следовательно, и любых форм сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи 5-бис, является защита людей, пострадавших в результате бедствий.

4) В то время как в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, данный перечень не является исчерпывающим, а служит иллюстрацией основных областей, где такое сотрудничество может быть уместно в зависимости от обстоятельств. На открытость перечня указывают слова "включает в себя" и их аналоги на других официальных языках. Комиссия решила, что перечисленные формы являются основными областями, в которых сотрудничество может быть оправдано, и что эти формы достаточно обобщены, чтобы охватывать широкий спектр совместных действий. Таким образом, сотрудничество может включать в себя упомянутые виды деятельности, но не ограничивается только ими; тем самым не исключаются и другие формы сотрудничества, не перечисленные в настоящем проекте статьи, как, например, финансовая поддержка; передача технологий, охватывающая, среди прочего, спутниковые изображения; подготовка кадров; обмен информацией и проведение совместных учений и планирование.

5) Поскольку проект статьи 5-бис лишь иллюстрирует возможные виды сотрудничества, он не предназначен для создания каких-либо дополнительных правовых обязательств ни для пострадавших государств, ни для оказывающих им помощь субъектов в плане обязанности совершать некие действия. Возможные формы сотрудничества неизбежно будут зависеть от целого ряда факторов, включая, в частности, характер бедствия, потребности пострадавших лиц и потенциал пострадавших государств и оказывающих помощь субъектов. Как и в случае с самим принципом сотрудничества, проект статьи 5-бис носит взаимный характер, ибо сотрудничество – это не односторонний акт, а совместная деятельность многих участников⁵. Поэтому проект статьи должен восприниматься не в качестве перечня действий, которые могут быть предприняты оказывающим помощь государством, а как те области, где может быть целесообразно согласование усилий как пострадавшего государства, так и оказывающих помощь субъектов посредством консультаций.

6) Кроме того, сотрудничество в упомянутых областях должно согласовываться со всеми другими проектами статей. Например, как и в случае с проектом статьи 5, формы сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи 5-бис, должны соответствовать проекту статьи 9, которая предоставляет пострадавшему государству, "в силу своего суверенитета", главную роль в экстренной помощи в случае бедствий. Сотрудничество также должно соответствовать требованию о наличии согласия пострадавшего государства на внешнюю

⁴ Пункт 27.

⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10), пункт 331, комментарий к проекту статьи 5, пункт 6.*

помощь (проект статьи 11), а также признанию того, что пострадавшее государство может оговорить предоставление внешней помощи надлежащими условиями, особенно в отношении выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствия, и качества помощи (проект статьи 13). Сотрудничество также связано с проектом статьи 14, в котором признается роль пострадавшего государства в облегчении оказания оперативной и эффективной помощи людям, пострадавшим в результате бедствия. Таким образом и поскольку проект статьи 5-бис не создает каких-либо дополнительных правовых обязательств, взаимосвязь между пострадавшим государством, оказывающими помощь государствами и другими оказывающими помощь субъектами в реализации вышеупомянутых форм сотрудничества будет осуществляться в соответствии с другими положениями настоящего проекта статей.

7) Гуманитарная помощь не случайно упомянута первой среди форм сотрудничества, перечисленных в проекте статьи 5-бис, так как, по мнению Комиссии, именно этот вид сотрудничества имеет первостепенное значение в контексте экстренной помощи в случае бедствий. Вторая категория – координация международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи – призвана быть достаточно широкой, охватывая большинство совместных действий на стадии оказания помощи в случае бедствий, и она может включать в себя координацию материально-технического обеспечения, контроль и поддержку действий и перемещений персонала и техники в чрезвычайных операциях, а также обмен и предоставление информации в связи с бедствием. Хотя в договорных документах обмен информации часто упоминается как важная составляющая сотрудничества на этапе обеспечения готовности к бедствиям в качестве превентивной меры для снижения риска бедствий⁶, коммуникация и информация также важны и на этапе ликвидации последствий бедствия, чтобы следить за развитием ситуации и содействовать координации чрезвычайной помощи между различными участниками. Вопросам коммуникации и обмена информацией в контексте оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий посвящен ряд договорных инструментов⁷. Под формулировкой "предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов" понимается предоставление всевозможных средств, необходимых для операций по ликвидации последствий катастроф. Под "персоналом" может пониматься предоставление услуг и сотрудничество между медицинскими бригадами, поисково-спасательными груп-

⁶ См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (26 июля 2005 года), ASEAN Documents Series 2005, art. 18, para. 1.

⁷ См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, p. 5, статья 3, предусматривающая "развертывание наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения информации об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях", а также "обмен информацией об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространение такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску"; Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (Руководящие принципы Осло), с поправками 2006 года, пункт 54. См. также соответствующие материалы в Меморандуме Секретариата, A/CN.4/590, пункты 159–72.

пами, инженерами и техническими специалистами, письменными и устными переводчиками или другими лицами, участвующими в деятельности по оказанию экстренной помощи от имени одного из соответствующих субъектов – пострадавшего государства, оказывающего помощь государства или других оказывающих помощь субъектов. Термин "ресурсы" охватывает научные, технические и медицинские экспертные навыки и знания, а также оборудование, технические средства, медикаменты или другие предметы, которые будут полезны для действий по оказанию экстренной помощи.

8) В проекте статьи 5-бис приведен перечень возможных форм сотрудничества на этапе оказания экстренной помощи, т.е. когда бедствие уже произошло. Как таковое, содержание этого проекта статьи не затрагивает любых применимых правил относительно сотрудничества на этапах, предшествующих бедствию, включая предупреждение бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их возможных последствий.

Проект статьи 12 Предложения помощи

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации вправе предлагать помощь пострадавшему государству. Соответствующие неправительственные организации также могут предлагать помощь пострадавшему государству.

Комментарий

1) В проекте статьи 12 подтверждается заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствий, которую надлежит рассматривать как дополнение к главной роли пострадавшего государства, предусмотренной в проекте статьи 9. Она является выражением принципа солидарности, который лежит в основе всего проекта статей по этой теме, и в частности принципа сотрудничества, закрепленного в статьях 5 и 5-бис.

2) Проект статьи 12 касается только "предложений" помощи, а не ее фактического "предоставления/оказания". Такие жесты, будь то односторонние или в ответ на просьбу о помощи, по существу носят добровольный характер и не могут рассматриваться как признание юридической обязанности оказать помощь. Равным образом, предложение помощи не создает у пострадавшего государства встречного обязательства принять эту помощь. В соответствии с основополагающим принципом суверенитета, пронизывающим весь комплекс проектов статей, пострадавшее государство по-прежнему вправе согласиться воспользоваться предлагаемой помощью государств или негосударственных субъектов полностью или частично, либо не согласиться это сделать. В лучшем случае, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 11, озаглавленной "Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь":

"Если пострадавшему государству направлено предложение об оказании помощи в соответствии с настоящими проектами статей, оно, когда это возможно, сообщает о решении, принятом по такому предложению".

Требование о том, чтобы предложения помощи делались "в соответствии с настоящими проектами статей", предполагает, среди прочего, что такие предложения не могут быть дискриминационными по своему характеру и не могут оговариваться условиями, которые являются неприемлемыми для пострадавшего государства.

3) Предложения помощи, которые соответствуют настоящим проектам статей, не могут рассматриваться *per se* как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства. Этот вывод согласуется с заявлением Института международного права в его резолюции 1989 года о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств:

"Предложение со стороны какого-либо государства, группы государств, какой-либо международной организации или беспристрастного гуманитарного органа, например Международного комитета Красного Креста, обеспечить поставки продовольствия или медикаментов другому государству, на территории которого существует серьезная угроза жизни или здоровью населения, не может рассматриваться в качестве незаконного вмешательства во внутренние дела этого государства [...]"⁸.

4) В проекте статьи 12 вопрос о поступающих в адрес пострадавших государств предложений помощи от третьих сторон рассмотрен путем перечисления в двух отдельных предложениях тех, от кого скорее всего будут исходить такие предложения в случае бедствия. В первом предложении перечислены государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации, а второе касается неправительственных организаций. Комиссия приняла решение использовать в этих двух фразах разные формулировки. В первом предложении она остановила свой выбор на формулировке "вправе предлагать помощь", чтобы привлечь к этому внимание. Государства, Организация Объединенных Наций и межправительственные организации не просто правомочны предлагать помощь пострадавшим государством, но и всячески к этому побуждаются. Что касается неправительственных организаций во втором предложении, то Комиссия вместо этого остановила свой выбор на словах "также могут предлагать помощь", чтобы подчеркнуть существующее различие между этими организациями и государствами и межправительственными организациями. Хотя неправительственные организации также могут по своему усмотрению предлагать помощь пострадавшему государству, в своей деятельности они подчиняются национальному законодательству, которое может налагать ограничения на предложение помощи.

5) Во втором предложении проекта статьи 12 признается важная роль таких неправительственных организаций, которые в силу своего характера, своего местонахождения и опыта хорошо подходят для оказания помощи при ликвидации последствий конкретного бедствия. Участие неправительственных и других субъектов в проведении операций по оказанию чрезвычайной помощи не является новеллой в международном праве. В Женевских конвенциях 1949 года уже предусматривалось, что в ситуациях вооруженного конфликта:

[...] "Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте"⁹.

Аналогичным образом второй Дополнительный протокол к Женевским конвенциям предусматривает, что:

⁸ Институт международного права, сессия, состоявшаяся в Сантьяго-де-Компостела, "Защита прав человека и принцип невмешательства во внутренние дела государств" (13 декабря 1989 года), статья 5.

⁹ См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 года, статья 3 (2).

"Общества помощи, находящиеся на территории Высокой Договаривающейся Стороны, такие как организации Красного Креста (Красного Полумесяца, Красного Льва и Солнца), могут предлагать услуги с целью выполнения своих традиционных функций в отношении жертв вооруженного конфликта. Гражданское население может, даже по своей собственной инициативе, предлагать подбирать раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, и ухаживать за ними"¹⁰.

Важный вклад неправительственных организаций, работающих исключительно с гуманитарными мотивами, в ликвидации последствий бедствий был особо отмечен Генеральной Ассамблеей в резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года, озаглавленной "Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций", в которой Ассамблея, в частности, предложила всем пострадавшим государствам "содействовать деятельности этих организаций по оказанию гуманитарной помощи, в частности в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания, для чего необходим доступ к жертвам", и призвала "все государства оказывать поддержку этим организациям в их деятельности по предоставлению гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, где это необходимо"¹¹.

Проект статьи 13 **Условия оказания внешней помощи**

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящим проектам статей, применимым нормам международного права и национальному законодательству пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Комментарий

1) Проект статьи 13 касается установления пострадавшими государствами условий, касающихся оказания внешней помощи на их территории. Он подтверждает право пострадавших государств оговаривать такую помощь условиями в соответствии с настоящим проектом статей и применимыми нормами международного и национального права. В этой статье говорится о том, каким образом должны определяться подобные условия. Характер условий предопределяется выявленными потребностями лиц, пострадавших в результате бедствий, и качеством помощи. Статья также требует от пострадавшего государства при определении условий указывать объем и вид необходимой помощи.

2) Проект этой статьи развивает принцип, закрепленный в проекте статьи 9, где признана главная ответственность пострадавшего государства за руководство, контроль, координацию и надзор за оказанием помощи на его территории. С помощью слов "может оговаривать условия", которые согласуются с добровольным характером оказания помощи, проект статьи 13 признает право пострадавшего государства оговаривать такую помощь условиями, желательно до того, как бедствие произошло, но также и в отношении конкретных форм

¹⁰ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 8 июня 1977 года, статья 18 (1).

¹¹ См. резолюцию 43/131 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года, пункты 4–5.

помощи со стороны известных субъектов на этапе реагирования на бедствие. Комиссия говорит о "внешней" помощи, поскольку речь идет о помощи со стороны третьих государств или других субъектов, таких как международные организации, а не о помощи, поступающей из внутренних источников, например от национальных неправительственных организаций.

3) Проект статьи налагает ограничения на право пострадавшего государства оговаривать помощь условиями в том смысле, что это должно делаться в соответствии с применимыми нормами права. Во втором предложении излагается правовая основа возможного введения таких условий, а именно: "настоящий проект статей, применимые нормы международного права и национальное законодательство пострадавшего государства". Комиссия включила слова "настоящий проект статей", чтобы подчеркнуть, что все условия должны соответствовать принципам, отраженным в предыдущих и последующих статьях, дабы не повторять перечисление гуманитарных и юридических принципов, которые уже были постулированы в других местах, а именно: добрая воля, суверенитет и гуманитарные принципы, как это предусмотрено в проекте статьи 6, вкуче с гуманностью, нейтральностью, беспристрастностью и недискриминацией.

4) Ссылка на национальное законодательство подчеркивает, что внутреннее законодательство в конкретном пострадавшем районе сохраняет свою силу. Однако она не подразумевает, что должен заранее существовать какой-либо национальный закон, конкретно определяющий специфические условия, которые могут быть установлены пострадавшим государством в случае бедствия. Несмотря на отсутствие требования о наличии конкретного национального законодательства, прежде чем вводить такие условия, эти условия должны соответствовать тому внутреннему законодательству, которое уже действует в пострадавшем государстве.

5) Соблюдать применимые нормы национального права должны как пострадавшее государство, так и оказывающий помощь субъект. Пострадавшее государство может устанавливать лишь те условия, которые соответствуют законам, а оказывающий помощь субъект должен всегда соблюдать такие законы при ее оказании. Эта взаимность прямо не прописана в проекте статьи, поскольку она подразумевается более общим принципом уважения национального права. Обязанность оказывающих помощь субъектов соблюдать национальное право подтверждается действующими международными соглашениями. Например, в статье 13 (2) Соглашения АСЕАН сказано, что "участники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила". В нескольких других международных соглашениях также содержится требование о том, чтобы оказывающие помощь субъекты уважали национальные законы¹² или действовали в соответствии с законодательством пострадавшего государства¹³.

6) Обязанность оказывающих помощь субъектов уважать национальное законодательство предполагает обязательство требовать: чтобы участники операции по оказанию помощи соблюдали национальные законы и стандарты по-

¹² См., например, Межамериканскую конвенцию, статьи VIII, XI d); и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 8 (7).

¹³ Там же; Соглашение между правительствами государств – участников Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, 15 апреля 1998 года, статьи 5 и 9.

страдавшего государства¹⁴, чтобы руководитель операции по оказанию помощи обеспечивал соблюдение национальных законов и стандартов пострадавшего государства¹⁵ и чтобы занятый в оказании помощи персонал сотрудничал с национальными органами власти¹⁶. Обязанность уважать национальные законы и власти пострадавшего государства является одним из проявлений основополагающего принципа суверенитета государств и принципа сотрудничества.

7) Право оговаривать помощь условиями отражает признание права пострадавшего государства отказываться от нежелательной или ненужной помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда. В третьем предложении проекта статьи поясняется, чему должны удовлетворять условия, поставленные пострадавшими государствами, а именно – они должны "учитывать" не только выявленные потребности людей, пострадавших в результате бедствий, но и качество помощи. Тем не менее, глагол "учитывать" не означает того, что условия, связанные с выявленными потребностями и качеством помощи, – это единственное, чем государства могут оговаривать предоставление внешней помощи.

8) Комиссия включила прилагательное "выявленные" для указания на то, что потребности должны быть очевидны в момент постановки условий и что потребности могут меняться по мере изменения обстановки на месте и поступления дополнительной информации. Это означает, что условия не должны быть произвольными, а устанавливаются с целью защиты лиц, пострадавших от бедствия. Слово "выявленные" предполагает необходимость определенного процесса, посредством которого о таких потребностях становится известно и который может осуществляться в форме оценки потребностей, также желательно в консультации с оказывающими помощь субъектами. Вместе с тем процедура выявления потребностей не предопределена, и выбор наиболее подходящего варианта оставлен на усмотрение пострадавшего государства. Речь идет о гибком требовании, которое может быть выполнено с учетом обстоятельств бедствия и возможностей пострадавшего государства. Ни при каких обстоятельствах выявление потребностей не должно препятствовать оперативной и эффективной помощи или задерживать ее оказание. Положение, сформулированное в третьем предложении, направлено на "удовлетворение основных потребностей затрагиваемых лиц" в случае бедствия, как об этом сказано в проекте статьи 2, и должно рассматриваться в качестве дополнительной гарантии защиты прав и потребностей лиц, пострадавших от бедствия. Ссылка на "потребности" в проектах обеих статей является достаточно широкой, чтобы охватывать особые потребности женщин и наиболее уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении групп, о которых подробнее сказано в проекте статьи 6, включая детей, престарелых и людей с ограниченными возможностями здоровья.

9) Слово "качество" включено в текст для того, чтобы гарантировать пострадавшим государствам право отказываться от помощи, которая не является

¹⁴ См., например, Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий, 17 марта 1992 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605, annex X (1): "Персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, действует согласно соответствующим законам Стороны, обратившейся с просьбой".

¹⁵ См., например, Соглашения АСЕАН, статья 13 (2): "Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил".

¹⁶ См., например, Руководящие принципы Института им. Макса Планка, пункт 22 b): "При проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал, оказывающий помощь, ... постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства".

необходимой или может пойти во вред. Условия могут включать ограничения, продиктованные, в частности, соображениями защиты, безопасности, питания и культурной приемлемости.

10) Проект статьи 13 содержит положение о "объеме и виде запрашиваемой помощи". Это согласуется с предыдущими международными соглашениями, которые содержат аналогичное положение¹⁷. Использование в настоящем времени глагола "указывает" в проекте этой статьи возлагает на пострадавшее государство ответственность за уточнение типа и объема запрашиваемой помощи, когда оно определяет условия для ее оказания. В то же время это подразумевает, что после определения условий об объеме и типе такой помощи будут поставлены в известность сторонние субъекты, которые в состоянии ее оказать, что упростит проведение консультаций. Это повысит эффективность процесса оказания помощи и обеспечит своевременное поступление соответствующей помощи тем, кто в ней нуждается.

11) Комиссия рассмотрела несколько вариантов выбора надлежащих глаголов для использования вместе с существительным "условия". Решение Комиссии использовать два разных глагола, "оговаривать" и "определять", – отражает стилистические предпочтения без какого-либо смыслового различия между ними.

Статья 14

Облегчение оказания внешней помощи

1. Пострадавшее государство в рамках своего национального законодательства принимает необходимые меры для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности, в отношении:

а) гражданского и военного персонала по оказанию экстренной помощи – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; а также

б) товаров и оборудования – в таких областях, как таможенные требования и тарифы, налогообложение, транспорт, а также распоряжение ими.

2. Пострадавшее государство обеспечивает простой доступ к его соответствующим законам и правилам, чтобы облегчить соблюдение национального законодательства.

Комментарий

1) Проект статьи 14 касается вопроса об облегчении оказания внешней помощи. Его цель заключается в обеспечении наличия в национальном законодательстве благоприятного режима для предоставления оперативной и эффективной помощи. С этой целью он дополнительно требует от пострадавшего государства обеспечения для оказывающих помощь субъектов простого доступа к его соответствующим законам и правилам.

2) Проект статьи предусматривает, что пострадавшие государства "принимают необходимые меры" для обеспечения оперативного и эффективного оказания помощи. Слова "принимает необходимые меры в рамках своего нацио-

¹⁷ См., например, Конвенцию в Тампере, статья 4 (2): "Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи".

нального законодательства," могут охватывать, в частности, законодательные, исполнительные и административные меры. Меры также могут включать в себя действия, принятые на основании чрезвычайного законодательства, и временное изменение или приостановку определенных национальных законов или правил, если это уместно. Сформулировав таким образом данную статью, Комиссия побуждает государства разрешать временные изъятия из применимости их национальных законов в случае бедствий и включать в свое национальное законодательство надлежащие положения, которые позволили бы избежать правовой неопределенности в критический период после бедствия, когда возникает необходимость в задействовании таких чрезвычайных положений.

3) Проект статьи содержит примеры областей, в которых национальное законодательство не должно препятствовать оказанию помощи. Слова "в частности" перед такими примерами указывают на то, что этот перечень не является исчерпывающим и служит иллюстрацией различных областей, где могут потребоваться положения национального законодательства, призванные содействовать оперативной и эффективной помощи.

4) В подпункте а) речь идет о персонале по оказанию экстренной помощи. Конкретное упоминание как гражданского, так и военного персонала по оказанию экстренной помощи говорит о признании Комиссией того, что военные часто играют ключевую роль при реагировании на бедствия. Под военным персоналом по оказанию экстренной помощи понимается тот персонал, который задействован в оказании гуманитарной, а не военной помощи. Области, упомянутые в этом подпункте, служат ориентиром в отношении того, как можно наилучшим образом учесть потребности такого персонала. Предоставление привилегий и иммунитетов оказывающим помощь субъектам является важной мерой, которая предусмотрена во многих международных соглашениях для стимулирования помощи со стороны иностранных гуманитарных работников¹⁸. Отказ от применения или упрощение визовых и въездных требований и разрешений на работу необходимы для обеспечения оперативной помощи¹⁹. Отсутствие специального режима может приводить к ситуациям, когда работники окажутся блокированы на границе или не смогут на законных основаниях выполнять работу в критические дни после бедствия, или же будут вынуждены выезжать из страны, а затем вновь и вновь возвращаться в нее, чтобы не просрочить свои визы. Свобода передвижения означает способность работников свободно перемещаться в пределах зоны бедствия, чтобы надлежащим образом выполнять свои специально согласованные функции²⁰. Пострадавшие государства могут ограничивать доступ к определенным чувствительным районам, не затрагивая при этом свободу в пределах соответствующей зоны. Неоправданное ограничение

¹⁸ См., например, Рамочную конвенцию об оказании помощи в области гражданской обороны, статья 4 (5): "Принимающее государство обязуется обеспечить в рамках национального законодательства все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи".

¹⁹ Лига обществ Красного Креста уже давно констатировала, что въездные требования и визы являются "процедурой, требующей значительного времени, которая часто задерживает отправку этого персонала и групп", тем самым задерживая жизненно важную помощь, которую пострадавшее государство обязано предоставить. Резолюция, принятая Советом управляющих Лиги обществ Красного Креста на его тридцать третьей сессии, Женева, 28 октября – 1 ноября 1975 года.

²⁰ См. Типовые правила ЮНИТАР, приложение А, правило 16, согласно которому пострадавшее государство должно предоставлять оказывающему помощь "персоналу свободу доступа к пострадавшим от бедствия районам и свободу передвижения в них, необходимые для выполнения их конкретно согласованных функций".

свободы передвижения персонала, занимающегося оказанием экстренной помощи, подрывает способность таких работников предоставлять помощь на гибкой основе.

5) В подпункте b) речь идет о товарах и оборудовании, под которыми понимаются всевозможные материалы, технические средства, машины, продукты питания, медикаменты и другие предметы, необходимые для операций по оказанию экстренной помощи. Комиссия считает, что эта категория также включает в себя поисковых собак, которые обычно включаются в категорию товаров и оборудования, чтобы не создавать отдельную категорию для животных. Товары и оборудование абсолютно необходимы для облегчения эффективной помощи, и национальные законы должны обладать необходимой гибкостью, чтобы учитывать потребности людей, пострадавших в результате бедствий, и гарантировать оперативную доставку таких товаров и оборудования. Должны быть предусмотрены положения об отмене или снижении таможенных требований и тарифов, а также налогов в целях сокращения расходов и предотвращения задержек с поставкой товаров²¹. Проволочки с доставкой могут привести к тому, что товары и оборудование быстро потеряют свою практическую полезность и обычные процедуры, призванные оградить экономические интересы государства, могут стать препятствием для доставки гуманитарного оборудования, которое способно спасти жизнь людей или обеспечить необходимую экстренную помощь.

6) Второй пункт проекта статьи требует, чтобы оказывающим помощь субъектам был предоставлен простой доступ ко всем соответствующим законам и правилам. Под словами "простой доступ" понимается удобство доступа к таким законам, так чтобы не налагать на пострадавшее государство бремя физически предоставлять эту информацию каждому из оказывающих помощь субъектов.

Статья 15 **Прекращение внешней помощи**

Пострадавшее государство и оказывающее помощь государство, а также в соответствующих случаях другие оказывающие помощь субъекты проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другие оказывающие помощь субъекты, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Комментарий

1) Проект статьи 15 касается вопроса о прекращении внешней помощи. Положение состоит из двух предложений. В первом предложении сформулировано требование, согласно которому пострадавшее государство, оказывающее помощь государство, а также в соответствующих случаях другие оказывающие помощь субъекты должны проводить друг с другом консультации по вопросу прекращения внешней помощи, включая порядок ее прекращения. Во втором предложении установлено требование о том, чтобы стороны, желающие прекратить помощь, направляли соответствующее уведомление.

2) Когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет за собой контроль над тем, в течение какого срока такая помощь будет ему оказываться. В пункте 2 проекта статьи 9 прямо признано, что пострада-

²¹ Это подчеркивается в различных международных договорах. См., например, Конвенцию Тампере, статья 9 (4); см. также Соглашение АСЕАН, статья 14 b).

давшее государство должно играть главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за экстренной помощью и содействием на его территории. В свою очередь проект статьи 11 требует согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь с той оговоркой, что в таком согласии нельзя отказывать произвольно. Общий смысл вышеуказанных положений заключается в том, что пострадавшее государство может отозвать свое согласие, тем самым прекратив внешнюю помощь и отменив правовой режим, в соответствии с которым эта помощь оказывается.

3) В проекте статьи 15 отражено стремление найти баланс между правом пострадавшего государства прекратить внешнюю помощь и позицией оказывающих такую помощь субъектов с целью обеспечения надлежащей защиты людей, пострадавших в результате бедствий. Таким образом, смысл этого положения не только в том, чтобы только предоставить пострадавшему государству одностороннее право прекращения. Напротив, Комиссия признает, что оказывающим помощь государствам и другим оказывающим помощь субъектам может понадобиться самим прекратить их деятельность по оказанию помощи. Поэтому проект статьи 15 сохраняет за любой стороной право прекратить помощь при том понимании, что это будет сделано в консультации, по мере необходимости, с другими государствами или субъектами.

4) Слова "оказывающие помощь субъекты" взяты из существующих договорных инструментов²² для описания международных организаций и неправительственных организаций, которые обеспечивают оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий, при том понимании, что они будут определены в статье об использовании терминов. Проект статьи 15 разработан исходя из двустороннего сценария, но он не исключает сценарий оказания внешней помощи многими субъектами.

5) Требование о проведении консультаций установлено Комиссией в духе солидарности и сотрудничества, пронизывающем весь проект статей, и исходя из принципа сотрудничества, закрепленного в проектах статей 5 и 5-бис. Комиссия предполагает, что прекращение помощи может стать необходимым в силу различных причин и на различных этапах оказания помощи. Операции по оказанию экстренной помощи могут достигнуть такой стадии, когда будет вполне логично прекратить операции либо для пострадавшего государства, либо для одной или нескольких оказывающих помощь сторон. Обстоятельства, ведущие к прекращению, могут включать случаи, когда ресурсы оказывающих помощь субъектов иссякнут или когда какое-то новое бедствие потребует переключения ресурсов. Проект статьи 15 сформулирован гибко, позволяя корректировать длительность помощи в зависимости от обстоятельств, при том условии, что стороны будут проводить консультации в духе доброй воли. В любом случае проект статьи 15 следует рассматривать в свете цели проекта статей, сформулированной в проекте статьи 2; поэтому решения в отношении прекращения помощи должны приниматься с учетом потребностей лиц, пострадавших в результате бедствия, т.е. того, были ли эти потребности удовлетворены.

6) Под словом "порядок" понимаются процедуры, которые должны соблюдаться при прекращении помощи. Хотя прекращение на взаимной основе не всегда может оказаться возможным, консультации о порядке прекращения позволят соответствующим сторонам содействовать дружественному и эффективному прекращению помощи.

²² Статья 12 Руководства МФОКК.

7) Во втором предложении вводится требование об уведомлении от стороны, желающей прекратить внешнюю помощь. Соответствующее уведомление требуется для обеспечения известной стабильности ситуации, с тем чтобы ни одна сторона не пострадала от внезапного прекращения помощи. Это положение гибко составлено таким образом, чтобы допускать направление уведомления до процесса консультаций, во время этого процесса или после него. Процесс уведомления не оговорен никакими процедурными условиями. Тем не менее уведомление должно быть "соответствующим" в зависимости от обстоятельств уведомления, в том числе в отношении формы и сроков, и желательно заблаговременным.
