



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

17 March 2016

Russian

Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят восьмая сессия

Женева, 2 мая — 10 июня и 4 июля — 12 августа 2016 года

Восьмой доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком

Эдуардо Валенсией-Оспиной*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	6
II. Комментарии и замечания по проектам статей, принятым в первом чтении и касающимся защиты людей в случае бедствий	11
A. Общие комментарии и замечания	11
1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов статей в первом чтении	11
2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	13
3. Рекомендация Специального докладчика	16
B. Проект статьи 1 [1]: сфера применения	16
1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов статей в первом чтении	16

* Специальный докладчик выражает глубокую признательность за помощь в подготовке настоящего доклада координаторам Проекта по вопросам норм международного права, применяемых в случае бедствий, в частности профессору Джулио Бартолини (университет «Рома Тре», Италия), а также помогавшим ему профессору Федерико Кассолари (Болонский университет, Италия) и доцентам Эммануэль Соммарио (Высшая школа им. Святой Анны, Пиза, Италия) и Флавии Джорджи Джустиниани (университет «Унинеттуно», Италия); Джулиану С. Крамеру (бакалавр наук, бакалавр права, магистр права, кандидат наук, Лейденский университет, Нидерланды) и Полю Р. Валегуру (Гаага, Нидерланды).



2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	19
3.	Рекомендация Специального докладчика	19
C.	Проект статьи 2 [2]: цель	19
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	20
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	21
3.	Рекомендация Специального докладчика	22
D.	Проект статьи 3 [3]: определение понятия «бедствие»	22
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	22
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	25
3.	Рекомендация Специального докладчика	27
E.	Проект статьи 4: употребление терминов	28
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	28
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	31
3.	Рекомендация Специального докладчика	32
F.	Проект статьи 5 [7]: достоинство человека	34
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	34
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	36
3.	Рекомендация Специального докладчика	36
G.	Проект статьи 6 [8]: права человека	37
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	37
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	39
3.	Рекомендация Специального докладчика	41
H.	Проект статьи 7 [6]: гуманитарные принципы	41
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	41
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	45

3.	Рекомендация Специального докладчика	46
I.	Проект статьи 8 [5]: обязанность сотрудничать	47
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	47
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	49
3.	Рекомендация Специального докладчика	50
J.	Статья 9 [5 bis]: формы сотрудничества	51
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	51
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	53
3.	Рекомендация Специального докладчика	53
K.	Проект статьи 10 [5 ter]: сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий	54
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	54
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	55
3.	Рекомендация Специального докладчика	56
L.	Проект статьи 11 [16]: обязанность уменьшать риск бедствий	57
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	57
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	61
3.	Рекомендация Специального докладчика	62
M.	Проект статьи 12 [9]: роль пострадавшего государства	63
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	63
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	66
3.	Рекомендация Специального докладчика	67
N.	Проект статьи 13 [10]: обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью	67
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	67
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	71
3.	Рекомендация Специального докладчика	71

О.	Проект статьи 14 [11]: согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь .	72
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	72
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	77
3.	Рекомендация Специального докладчика	78
Р.	Проект статьи 15 [13]: условия оказания внешней помощи	80
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	80
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	84
3.	Рекомендация Специального докладчика	85
Q.	Проект статьи 16 [12]: предложения внешней помощи	86
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	86
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	89
3.	Рекомендация Специального докладчика	90
R.	Проект статьи 17 [14]: облегчение оказания внешней помощи	91
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	91
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	93
3.	Рекомендация Специального докладчика	94
S.	Проект статьи 18: защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров	95
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	95
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	95
3.	Рекомендация Специального докладчика	97
T.	Проект статьи 19 [15]: прекращение внешней помощи	97
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	97
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	99
3.	Рекомендация Специального докладчика	100

U.	Проект статьи 20: связь со специальными или другими нормами международного права	100
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	100
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	101
3.	Рекомендация Специального докладчика	101
V.	Проект статьи 21 [4]: связь с международным гуманитарным правом	102
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении	102
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	104
3.	Рекомендация Специального докладчика	105
III.	Проект преамбулы	106
A.	Введение	106
	Рекомендация Специального докладчика	106
B.	Первый пункт	107
C.	Второй пункт	107
D.	Третий пункт	109
E.	Четвертый пункт	110
F.	Пятый пункт	112
G.	Шестой пункт	113
H.	Другие возможные пункты	113
IV.	Окончательная форма проектов статей	114
1.	Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов в первом чтении	114
2.	Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права	114
3.	Рекомендация Специального докладчика	115
Приложение		
	Преамбула и текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, предложенные Специальным докладчиком в его восьмом докладе	117

I. Введение

1. Проекты статей о защите людей в случае бедствий, которые были разработаны Комиссией международного права в 2008–2014 годах, были приняты в первом чтении в 2014 году. После их принятия Комиссия в соответствии со статьями 16–21 своего Положения постановила препроводить их через Генерального секретаря правительствам, компетентным международным организациям, Международному комитету Красного Креста (МККК) и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) для получения от них комментариев и замечаний, а также обратилась с просьбой представить Генеральному секретарю такие комментарии и замечания к 1 января 2016 года. Комиссия также выразила заинтересованность в получении комментариев и замечаний по проектам статей от Организации Объединенных Наций, включая действующее в рамках Секретариата Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов и Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, к тому же сроку¹.

2. В ходе ежегодных дискуссий по проектам статей, проводившихся в Шестом комитете в период с шестьдесят третьей по шестьдесят девятую сессию Генеральной Ассамблеи, комментарии и замечания были представлены делегациями 61 государства (Алжир, Аргентина, Австралия, Австрия, Беларусь, Бразилия, Чили, Китай, Колумбия, Куба, Кипр, Чешская Республика, Дания (от имени государств Северной Европы — Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции), Египет, Сальвадор, Эстония, Финляндия (от имени государств Северной Европы), Франция, Германия, Гана, Греция, Венгрия, Индия, Индонезия, Исламская Республика Иран, Ирландия, Израиль, Италия, Ямайка, Япония, Малайзия, Мексика, Монако, Монголия, Мьянма, Нидерланды, Новая Зеландия, Нигер, Пакистан, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Румыния, Российская Федерация, Сингапур, Словакия, Словения, Южная Африка, Испания, Шри-Ланка, Судан, Швейцария, Таиланд, Тонга (от имени 12 тихоокеанских малых островных развивающихся государств — Тонги, Фиджи, Кирибати, Маршалловых Островов, Микронезии, Науру, Палау, Папуа — Новой Гвинеи, Самоа, Соломоновых Островов, Тувалу и Вануату), Тринидад и Тобаго, Турция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Венесуэла и Замбия). С заявлениями выступили также делегации наблюдателей от Европейского союза — а также от его государств-членов — и от МФОКК и КП. Дальнейшие комментарии и замечания, хранящиеся в архиве Отдела кодификации, были получены в письменном виде до 2014 года от следующих шести государств: Бельгия (8 мая 2012 года), Куба (5 января 2011 года и 1 октября 2012 года), Сальвадор (17 января 2011 года), Германия (26 февраля 2009 года), Малайзия (26 августа 2009 года) и Мексика (5 ноября 2008 года).

3. Принимая во внимание накопленный Комиссией в прошлые годы опыт, который касается представления комментариев и замечаний в отношении других проектов, принятых в первом чтении, Специальный докладчик принял самостоятельное решение продлить срок представления на два с половиной ме-

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/69/10), пункт 53.*

сяца до 15 марта 2016 года, с тем чтобы отразить в настоящем докладе ответы, которые могут поступить значительно позже первоначально установленного срока. На момент подготовки настоящего доклада комментарии и замечания по проектам статей, принятым в первом чтении, были представлены по просьбе Комиссии следующими государствами: Австралия (8 января 2016 года), Австрия (12 января 2016 года), Куба (2 февраля 2016 года), Чешская Республика (1 января 2016 года), Эквадор (11 февраля 2015 года), Финляндия (от имени государств Северной Европы) (18 декабря 2015 года), Германия (29 мая 2015 года), Нидерланды (30 декабря 2015 года), Катар (12 марта 2015 года) и Швейцария (12 января 2016 года). Ответы были также получены от Ассоциации карибских государств (28 января 2016 года), Совета Европы (25 ноября 2014 года), Европейского союза (17 декабря 2015 года), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) (14 января 2016 года), Международной организации по миграции (МОМ) (18 января 2016 года), Всемирного банка (3 ноября 2014 года), МККК (19 января 2016 года) и МФОКК и КП (21 января 2016 года). Комментарии и замечания были также получены от Управления по координации гуманитарных вопросов (23 декабря 2015 года), Управления Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий (8 декабря 2015 года) и Всемирной продовольственной программы (ВПП) (21 января 2016 года). Комментарии и замечания, представленные по просьбе Комиссии, воспроизводятся в том виде, в котором они были получены, в отдельном докладе Генерального секретаря, подготовленном Секретариатом².

4. Чтобы помочь Комиссии рассмотреть проекты статей во втором чтении, в настоящем докладе приводятся резюме всех комментариев и замечаний, представленных в устной или письменной форме с 2008 года и систематизированных в разбивку по темам и статьям. Каждая рассматриваемая тема и статья, которая предваряется текстом соответствующей статьи, принятой в первом чтении, сопровождается отдельно резюме из комментариев и замечаний, представленных до принятия резолюции Генеральной Ассамблеи с просьбой направлять письменные материалы, и резюме из комментариев и замечаний, представленных в ответ на эту просьбу. В резюме первого вида комментарии и замечания по мере возможности сгруппированы, а в резюме второго вида для удобства читателей они разбиты по отдельным пунктам. В большинстве принятых Комиссией комментариев предлагаются дополнительные уточнения к содержанию проектов статей, принятых в первом чтении. Специальный докладчик согласен со многими из этих предложений. В этой связи следует напомнить, что в соответствии с постоянной практикой Комиссии подготовка комментариев может осуществляться только после принятия временного и а *fortiori* окончательного текста проектов статей. Поэтому в целях достижения максимальной эффективности Специальный докладчик не будет рассматривать в настоящем докладе предложения, касающиеся подготовки комментариев. Он дождется, когда Комиссия примет проекты статей во втором чтении, и лишь после этого в случае необходимости включит в проект сопроводительные комментарии (за которые он изначально несет ответственность), предложения, которые еще могут быть сделаны Комиссией, и предложения, которые уже пред-

² A/CN.4/696. Полный текст различных комментариев и замечаний также размещен (на языке оригинала) на веб-сайте Комиссии по адресу http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml.

ставлены государствами, международными организациями и другими структурами.

5. Таким образом, в настоящем докладе основное внимание будет уделено конкретным предложениям, направленным на изменение текста проектов статей, принятых в первом чтении. Сборник, состоящий из преамбулы и проектов статей о защите людей в случае бедствий, как было предложено Специальным докладчиком на основе таких предложений, содержится в приложении к настоящему докладу.

6. Поскольку просьба относительно письменных комментариев и замечаний была представлена в начале 2016 года, Комиссия на своей сессии 2015 года не рассматривала тему, освещаемую в настоящем докладе. Однако проблема бедствий, в частности бедствий в период после принятия Комиссией в первом чтении проектов статей, касающихся защиты людей в случае бедствий, особо активно обсуждалась в 2015 году в научных кругах и в ходе целого ряда важных межправительственных и неправительственных международных конференций и совещаний, таких как третья Всемирная конференция Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, которая состоялась в Сендае, Япония, 14–18 марта 2015 года и на которой была принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (Сендайская рамочная программа)³; совещание, которое было созвано Межпарламентским союзом в Сендае, 13 марта 2015 года по случаю проведения Сендайской конференции и на котором было принято итоговое заявление по вопросам государственного управления и законодательства в отношении уменьшения опасности бедствий⁴; Конференция по изменению климата (двадцать первая сессия Конференции сторон и одиннадцатая сессия Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола), которая состоялась в Париже 30 ноября — 12 декабря 2015 года и на которой было принято Парижское соглашение⁵; тридцать вторая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, которая состоялась в Женеве 8–10 декабря 2015 года и на которой была принята, в частности, резолюция 6⁶; саммит Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года, который состоялся в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 25–27 сентября 2015 года и на котором была принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года⁷; семидесятая сессия Генеральной Ассамблеи, на которой

³ Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, третья Всемирная конференция по снижению риска бедствий, 14–18 марта 2015 года, Сендай, Мияги, Япония (A/CONF.224/CRP).

⁴ Итоговое заявление на тему «Государственное управление и законодательство по вопросам уменьшения опасности бедствий», парламентское совещание по случаю проведения третьей Всемирной конференции по снижению риска бедствий, 13 марта 2015 года, Сендай, Мияги, Япония.

⁵ Парижское соглашение, достигнутое в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, двадцать первая сессия Конференции сторон, 12 декабря 2015 года, Париж, Франция (содержится в докладе Конференции сторон FCCC/CP/2015/10/Add.1, Решение 1/CP.21).

⁶ Тридцать вторая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, 8–10 декабря 2015 года, резолюция 6 «Укрепление нормативно-правовой базы в области реагирования на бедствия, уменьшения опасности и оказания первой помощи».

⁷ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

было принято более 25 резолюций⁸, прямо или косвенно касающихся проблемы бедствий и связанных с ними вопросов, рассматриваемых в проектах статей Комиссии, в частности резолюция 70/106 «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», резолюция 70/107 «Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от чрезвычайной помощи к развитию» и резолюция 70/204 «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий»; глобальные консультации в рамках Нансеновской инициативы, которые состоялись в Женеве 12 и 13 октября 2015 года и в ходе которых была принята Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата⁹; региональные консультативные совещания по вопросам законодательства и бедствий, которые были организованы МФОКК и КП, в частности, в Толуке, Мексика, 13 и 14 ноября 2014 года и Аддис-Абебе 30 июня и 1 июля 2015 года; консультации экспертов по ускорению прогресса в деле скорейшего обеспечения и регулирования международной помощи в случае бедствий, которые были организованы в Женеве 15 июня 2015 года МФОКК и КП и правительством Швейцарии; заседание Группы по вопросам бедствий и законодательства, которое было организовано в Женеве в августе 2015 года Всемирной организацией здравоохранения; разработка Проекта по вопросам норм международного права, применяемых в случае бедствий, в таких итальянских учебных заведениях, как университет «Рома Тре», Болонский университет, Высшая школа им. Святой Анны и университет «Унинеттуно»; научно-исследовательский проект на базе Юридического факультета Буэнос-Айреского университета, по итогам которого была опубликована книга «Применение норм международного права в целях преодоления последствий стихийных бедствий и других природных явлений»¹⁰; консультации экспертов, которые были организованы 10 и 11 июля 2014 года Управлением по координации гуманитарных вопросов совместно с Оксфордским институтом этики, права и вооруженных конфликтов и Программой в защиту прав человека будущих поколений (Оксфордский университет, Школа им. Мартина) и по итогам которых было принято Руководство по вопросам законодательства, касающегося оказания экстренной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженного конфликта; форум на тему «Интеллектуальное лидерство в вопросах оказания помощи в случае бедствий: содействие реализации Международной программы по оказанию помощи в случае бедствий с учетом правовых и политических аспектов», который состоялся в Школе права им. Диксона Пуна при Королевском колледже в Лондоне 30 октября 2014 года и после которого была организована презентация книги «Международное право по вопросам оказания помощи в случае бедствий» под редакцией Дэвида Д. Карона, Майкла Дж. Келли и Анастасии Телесетски; конференция на тему «Бедствия и основные права», которая была организована Французской ассо-

⁸ Например, резолюции Генеральной Ассамблеи 70/104, 70/105, 70/106, 70/107, 70/110, 70/114, 70/134, 70/135, 70/147, 70/150, 70/153, 70/154, 70/165, 70/169, 70/194, 70/195, 70/197, 70/202, 70/203, 70/204, 70/205, 70/206, 70/208, 70/222, 70/224 и 70/235.

⁹ *Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата*, окончательный проект, глобальные консультации в рамках Нансеновской инициативы, 6 октября 2015 года, Женева.

¹⁰ Silvina Sandra González Napolitano et al., *Respuestas del Derecho Internacional a Desastres y otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*, 1a ed., University of Buenos Aires, Avellaneda: SGN Editora, 2015.

циацией по предотвращению стихийных бедствий и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Париже 24 июня 2014 года в штаб-квартире ЮНЕСКО в связи с подготовкой окончательного доклада с выводами, представленными Лиможским университетом в рамках научно-исследовательского проекта на тему «Бедствия и права человека»; международная конференция на тему «Бедствия и риски», которая была организована Форумом глобальных рисков в Давосе, Швейцария, 24–28 августа 2014 года; первая Североевропейская конференция по исследованиям в области чрезвычайных ситуаций и бедствий, которая была организована в Копенгагене 9–11 декабря 2015 года Копенгагенским университетом в рамках проекта «Новый взгляд на бедствия»; летние курсы на тему «Европейское право по вопросам международного реагирования на бедствия», которые были организованы в Миланском университете 7–11 сентября 2015 года; научно-исследовательский проект, по итогам которого на Юридическом факультете Университета Рединга был выпущен Научно-исследовательский справочник по вопросам бедствий и международного права¹¹; ежегодный курс на тему «Международное право, применяемое в случае бедствий», который состоялся в Международном институте гуманитарного права в Сан-Ремо, Италия; практикум на тему «Бедствия и международное право в Азиатско-Тихоокеанском регионе», который был проведен в Университете Нового Южного Уэльса 24 июля 2015 года¹²; и создание в 2015 году тематической группы по вопросам законодательства, применяемого в случае бедствий, при Американском обществе международного права. Совсем недавно, в феврале 2016 года, по итогам научно-исследовательского проекта, который осуществлялся в Центре по правам человека при Королевском университете в Белфасте, был подготовлен рабочий документ на тему «Проекты статей Комиссии международного права, посвященные защите людей в случае бедствий»¹³, а 3 и 4 марта 2016 года в Риме в рамках осуществляемого в Италии Проекта по вопросам норм международного права, применяемых в случае бедствий, была проведена международная конференция на тему «Защита людей в случае бедствий — аспекты международного и европейского права». Специальный докладчик выражает особую признательность за проведение следующих совещаний экспертов по вопросу о проектах статей, принятых в первом чтении и касающихся защиты людей в случае бедствий: симпозиум «Отнестись со всей серьезностью: решение правовых проблем в период после международных бедствий», который был организован на Юридическом факультете Университета Вандербильта в Нашвилле, Соединенные Штаты, 13 февраля 2015 года; совещание экспертов на тему «Проекты статей Комиссии международного права, посвященные защите людей в случае бедствий», которое было проведено 8 и 9 июня 2015 года на Юридическом факультете универ-

¹¹ S. Breau, K.L.H. Samuel (Eds.), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2016.

¹² Доклад о работе практикума, проведенного 24 июля 2015 года на Юридическом факультете Университета Южного Уэльса, Австралия (*Disasters and International Law in the Asia-Pacific Workshop*, Australian Human Rights Centre, UNSW Australia, University of Technology Sydney, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Australian Red Cross, 24 July 2015).

¹³ R. Connolly, E. Flaux and A. Wu, Working Paper on the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the event of Disasters, Human Rights Centre, Queen's University Belfast, February 2016.

ситета «Рома Тре»¹⁴; и симпозиум на тему «Проекты статей Комиссии международного права, посвященные защите людей в случае бедствий», который был организован в Женеве 11 июля 2014 года Женевской академией международного гуманитарного права и прав человека.

II. Комментарии и замечания по проектам статей, принятым в первом чтении и касающимся защиты людей в случае бедствий

A. Общие комментарии и замечания

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов статей в первом чтении

7. Как и было предложено Комиссией, общие комментарии и замечания по проектам статей были представлены в ходе их рассмотрения Шестым комитетом в период с шестьдесят четвертой по шестьдесят девятую сессию Генеральной Ассамблеи.

8. Представители Греции¹⁵, Ирландии¹⁶, Японии¹⁷, Новой Зеландии¹⁸, Португалии¹⁹, Словении²⁰, Испании²¹, Словакии²², Соединенного Королевства²³ и Европейского союза²⁴ в целом поддержали баланс, который был достигнут в проектах статей, принятых в первом чтении. Представитель Словении предостерег от возобновления дискуссий по спорным вопросам, поскольку это может привести к нарушению баланса в тексте, принятом в первом чтении²⁵. При этом, как отметил представитель Китая, отличительная особенность проектов статей заключается в том, что в них наблюдается недостаток *lex lata* и избыток *lex ferenda*, то есть некоторые из статей не подкреплены общей практикой государств, а в комментариях содержатся в основном цитаты из документов, не имеющих обязательной силы²⁶.

¹⁴ См. Giulio Bartolini, Tommaso Natoli and Alice Riccardi, Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, International Law and Disasters Working Papers Series 03, 2015, p. 96.

¹⁵ A/C.6/69/SR.21, пункт 19.

¹⁶ A/C.6/69/SR.19, пункт 172.

¹⁷ A/C.6/69/SR.20, пункт 53.

¹⁸ A/C.6/69/SR.21, пункт 31.

¹⁹ A/C.6/69/SR.19, пункт 156.

²⁰ A/C.6/69/SR.20, пункт 40.

²¹ A/C.6/67/SR.18, пункт 117.

²² A/C.6/69/SR.20, пункт 73.

²³ A/C.6/69/SR.19, пункт 166.

²⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 72.

²⁵ A/C.6/67/SR.18, пункт 125.

²⁶ A/C.6/69/SR.20, пункт 24.

9. Представители Чили²⁷, Кубы²⁸ и Мьянмы²⁹ напомнили о том, что принцип невмешательства во внутренние дела государств, закрепленный в Уставе Организации Объединенных Наций, должен в полной мере соблюдаться и уважаться. Представитель Кубы высказал мнение, что проекты статей ни при каких обстоятельствах не должны давать повод для такого толкования, которое нарушало бы этот принцип³⁰. Представитель Индонезии выразил озабоченность по поводу того, что в проектах статей еще не в полной мере обеспечен баланс между ключевыми принципами суверенитета и невмешательства и обязанностью защищать людей в случае бедствий³¹. Представитель Европейского союза поддержал усилия по обеспечению в проектах статей баланса между необходимостью уважать национальный суверенитет пострадавшего государства, с одной стороны, и необходимостью международного сотрудничества в отношении защиты людей в случае бедствий, с другой, и подчеркнул, что при возникновении чрезвычайных гуманитарных ситуаций нужно обеспечивать полное соблюдение гуманитарных принципов и прав человека³².

10. Решение Комиссии исключить концепцию «ответственность по защите» из сферы применения проектов статей поддержали Китай³³, Колумбия³⁴, Куба³⁵, Чешская Республика³⁶, Гана³⁷, Ирландия³⁸, Исламская Республика Иран³⁹, Израиль⁴⁰, Япония⁴¹, Мьянма⁴², Российская Федерация⁴³, Испания⁴⁴, Шри-Ланка⁴⁵, Таиланд⁴⁶ и Венесуэла⁴⁷. Представитель Польши⁴⁸, напротив, выразил мнение, что эта концепция должна применяться к ситуациям бедствий. Венгрия⁴⁹, Финляндия (от имени стран Северной Европы)⁵⁰ и Португалия⁵¹ предложили принять ее во внимание. Признав, что Комиссия исключила эту концепцию, пред-

²⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 10, и A/C.6/68/SR.24, пункт 69.

²⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 27; A/C.6/67/SR.20, пункт 43; A/C.6/68/SR.25, пункт 67; и A/C.6/69/SR.21, пункт 54.

²⁹ A/C.6/64/SR.21, пункт 2.

³⁰ A/C.6/66/SR.24, пункт 27; и A/C.6/67/SR.20, пункт 43.

³¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 70.

³² A/C.6/67/SR.18, пункт 69.

³³ A/C.6/64/SR.20, пункт 22; и A/C.6/66/SR.23, пункт 42.

³⁴ A/C.6/66/SR.22, пункт 25.

³⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 10.

³⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 43.

³⁷ A/C.6/64/SR.22, пункт 12.

³⁸ A/C.6/64/SR.22, пункт 14.

³⁹ A/C.6/64/SR.22, пункт 82; и A/C.6/65/SR.24, пункт 36.

⁴⁰ A/C.6/64/SR.23, пункт 40.

⁴¹ A/C.6/66/SR.25, пункт 26.

⁴² Заявление от 30 октября 2009 года, 21-е заседание, шестьдесят четвертая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁴³ A/C.6/64/SR.20, пункт 46;

⁴⁴ A/C.6/64/SR.20, пункт 48.

⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 53; и A/C.6/66/SR.27, пункт 18.

⁴⁶ A/C.6/64/SR.21, пункт 16; A/C.6/66/SR.24, пункт 89; и A/C.6/67/SR.19, пункт 40.

⁴⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 41.

⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 76; A/C.6/65/SR.23, пункт 101; A/C.6/66/SR.21, пункт 85; и

A/C.6/68/SR.24, пункт 108.

⁴⁹ A/C.6/65/SR.21, пункт 33.

⁵⁰ A/C.6/63/SR.22, пункт 55.

⁵¹ A/C.6/63/SR.25, пункт 6.

ставитель Австрии отметил, что существует возможность эволюции международного права⁵².

11. Представители Соединенных Штатов⁵³ и Израиля⁵⁴ высказали оговорки относительно применения подхода, предусматривающего учет прав и обязанностей, и высказались за то, чтобы особое внимание уделялось оказанию практической консультативной помощи странам, нуждающимся в помощи в случае бедствий или оказывающим такую помощь. Хотя представитель Тринидада и Тобаго⁵⁵ поддержал подход, предусматривающий учет прав и обязанностей, он высказал мнение, что такой подход может применяться только к отношениям между пострадавшим государством и его населением. Представитель Южной Африки рекомендовал Комиссии решительнее применять подход, предусматривающий учет прав и обязанностей, к отношениям между государствами и пострадавшим от бедствий населением; например, он настойчиво призвал государства к заключению национальных, многосторонних, региональных и двусторонних соглашений, которые в случае неспособности пострадавшего государства ввиду нехватки ресурсов оказывать своему населению надлежащую поддержку юридически обязывали бы государства, участвующие в таких соглашениях, предоставлять помощь⁵⁶.

12. По мнению представителя Словении, Комиссии следует выработать набор принципов и норм, касающихся процесса оказания международной помощи в случае бедствий и основанных на признании прав и обязанностей соответствующих государств⁵⁷.

13. Представитель Европейского союза рекомендовал включить в проект текстов или комментарии к ним упоминание об организациях региональной интеграции⁵⁸.

14. Представитель Эквадора призвал включить положения, признающие право перемещенных лиц на защиту и безопасность в ситуациях бедствий⁵⁹.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

15. Представитель Австралии выразил надежду, что работа Комиссии по обсуждению широкого комплекса проблем, связанных с международными усилиями по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них, наряду с принятием в марте 2015 года Сендайской рамочной программы будет способствовать дальнейшей активизации совместных международных усилий. Он также рекомендовал продолжать обсуждение вопроса о том, какой подход более эффективный — предлагаемое формулирование для государств новых обязанностей или новаторское применение принципов, заимствованных из других сфер. Он также призвал тщательно сбалансировать элементы проектов статей, способные подорвать такие основные принципы международного права, как

⁵² A/C.6/65/SR.23, пункт 39.

⁵³ A/C.6/65/SR.25, пункт 15; и A/C.6/68/SR.23, пункт 48.

⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, пункт 76; и A/C.6/69/SR.20, пункт 66.

⁵⁵ A/C.6/69/SR.26, пункт 116.

⁵⁶ A/C.6/69/SR.20, пункт 106.

⁵⁷ A/C.6/67/SR.18, пункт 129.

⁵⁸ A/C.6/68/SR.23, пункт 32.

⁵⁹ Замечания, представленные в письменном виде, 11 февраля 2015 года.

государственный суверенитет и невмешательство во внутренние дела, и вероятность достижения посредством их эффективного применения ощутимых и практических выгод в смысле снижения опасности бедствий, смягчения их последствий или обеспечения более эффективного восстановления.

16. Представитель Чешской Республики выразил мнение, что Комиссия надлежащим образом сбалансировала, с одной стороны, принципы невмешательства и суверенитета и, с другой, гуманитарные принципы и права человека, которыми при оказании пострадавшему государству помощи руководствуются сотрудничающие субъекты.

17. Представитель Финляндии, выступавший от имени стран Северной Европы, заявил, что проекты статей представляют собой согласованный свод кодифицированных норм, относящихся ко все более актуальной отрасли международного публичного права. Кроме того, по его мнению, в проектах статей ясно говорится, что государство, пострадавшее от бедствия, должно при необходимости инициировать, организовывать, координировать и осуществлять предоставление на своей территории внешней помощи, а в случае отсутствия достаточного национального потенциала или готовности в плане реагирования оно должно стремиться к ее получению, с тем чтобы гуманитарные потребности пострадавшего населения удовлетворялись своевременно. Представители государств Северной Европы с одобрением отметили, что особое внимание уделяется не только удовлетворению потребностей пострадавшего от бедствий населения, но и полному соблюдению его прав, а также указали на необходимость принятия специальных мер для защиты особо уязвимых лиц и оказания им помощи. Кроме того, был отмечен разнообразный вклад других структур, включая межправительственные, региональные и соответствующие неправительственные или другие организации, такие как общества Красного Креста и Красного Полумесяца.

18. Представитель Германии заявил, что в проектах статей в целом излагаются полезные рекомендации, содействующие применению международной практики и соблюдению внутригосударственного законодательства.

19. Представитель Нидерландов выразил надежду, что проекты статей будут играть важную роль, особенно в ситуациях, когда пострадавшее государство не в состоянии справиться с масштабами бедствия.

20. Представитель Совета Европы выразил удовлетворение проектами статей, которые, по его мнению, являются одним из первоначальных шагов на пути обеспечения защиты прав населения в чрезвычайных ситуациях, вызванных бедствиями. В то же время он призвал уделять повышенное внимание положению уязвимых групп населения и принятию превентивных мер, в том числе информированию о рисках и обеспечению готовности. Он также отметил важность права пострадавших на получение помощи в целях восстановления в период после бедствия.

21. Представитель Европейского союза с удовлетворением отметил, что проекты статей вносят важный вклад в развитие международного права, применяемого в случае бедствий; при этом он призвал обеспечить в проектах статей надлежащий учет специфики Европейского союза как организации региональной интеграции.

22. Представитель МККК высоко отозвался о работе Комиссии над проектами статей и подготовке комментариев, отметив, что они внесут важный вклад в развитие современного международного права с учетом ведущей роли Комиссии международного права в процессе его кодификации и прогрессивного развития. Замечания представителя МККК в основном касались сохранения целостности международного гуманитарного права и способности гуманитарных организаций во время вооруженных конфликтов (как международных, так и немеждународных конфликтов, вспыхивающих даже во время стихийных бедствий) осуществлять гуманитарную деятельность на основе принципов нейтралитета, самостоятельности, беспристрастности и гуманности.

23. Хотя представитель МФОКК и КП отметил, что проекты статей отличаются целым рядом достоинств, включая упор на уважение человеческого достоинства, соблюдение прав человека, сотрудничество, уважение суверенитета и уменьшение опасности бедствий, он также указал, что они могут быть в некоторых отношениях доработаны. В своем нынешнем виде они недостаточно хорошо сформулированы для того, чтобы оказывать прямое влияние на решение основных нормативно-правовых проблем в области международного реагирования. В них также слишком поверхностно рассматривается вопрос о защите. Однако, по мнению представителя МФОКК и КП, упоминание негосударственных гуманитарных субъектов имеет позитивное значение ввиду их большого вклада в дело реагирования на бедствия.

24. Представитель МОМ высказал мнение, что в проектах статей и комментариях к ним не обращается внимания на важность вопросов, связанных с мобильностью населения в результате бедствий. Представитель МОМ также выразил озабоченность по поводу такой конкретной проблемы, как тяжелое положение мигрантов в случае бедствий, на которую государства обращают все больше внимания. По словам представителя МОМ, хотя в комментарии к проекту статьи 1 отмечалось, что проекты статей применяются независимо от гражданства ко всем лицам, находящимся на территории пострадавшего государства, в последующих проектах статей вопрос об особой уязвимости жертв, не являющихся гражданами пострадавшего от бедствия государства, в полной мере не учитывался. Ничего не говорилось и о том, что иностранные государства должны иметь доступ к своим гражданам, в том числе в целях их эвакуации, когда в районе бедствия невозможно обеспечить защиту и предоставлять помощь.

25. Представитель Управления по координации гуманитарных вопросов в целом согласился с содержанием проектов статей, а также поддержал идею о том, что положению нуждающихся и правозащитному подходу должно уделяться особое внимание.

26. Представитель Управления Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий полагал, что работа Комиссии по данной теме внесет исключительно важный и своевременный вклад в усилия государств и других заинтересованных сторон по уменьшению опасности бедствий. По его мнению, проекты статей и Сендайская рамочная программа в целом приведены в строгое соответствие, дополняют друг друга и функционально взаимосвязаны: если в проектах статей сформулирована обязанность уменьшать опасность бедствий и налаживать сотрудничество, то в Сендайской

рамочной программе излагаются решения и меры, которые государствам необходимо принимать для выполнения такой обязанности.

27. Представитель ВПП приветствовал проекты статей, поскольку разделял отраженное в них стремление защищать людей в случае бедствий. С особым удовлетворением он отметил, что благодаря проектам статей можно достичь реального прогресса в разработке норм как в рассматриваемой области, так и в области предупреждения бедствий и предоставления помощи. Он также приветствовал дальнейшее обсуждение вопроса о том, чтобы принять общие международные стандарты путем разработки дополнительных технических приложений, касающихся конкретных аспектов деятельности по оказанию помощи, путем создания отдельного технического органа, состоящего из экспертов государств-участников, или путем учреждения секретариата, отвечающего за выполнение дополнительных задач по разработке технических стандартов.

3. Рекомендация Специального докладчика

28. Специальный докладчик считает, что на настоящем столь позднем этапе, когда Комиссия собирается приступить к проведению второго чтения, нет необходимости в том, чтобы на основе общих комментариев и замечаний выносить какую-либо рекомендацию относительно его подхода к рассматриваемой теме, которая после напряженных дискуссий в целом одобрена Комиссией и пользуется широкой поддержкой государств и международных организаций. Поэтому в интересах обеспечения эффективности и сохранения за Комиссией права на осуществление своих полномочий относительно порядка организации второго чтения Специальный докладчик не будет рассматривать в настоящем докладе отдельные предложения, касающиеся внесения изменений в текст проектов статей и относящиеся к общему содержанию или конкретным проектам статей, когда преследуется цель возобновить во многом утратившее актуальность обсуждение, направленное на радикальное изменение основного подхода Комиссии, а также конкретные предложения, которые в силу постоянных повторов нацелены на чрезмерное нарушение хрупкого баланса, достигнутого в рамках всех проектов статей, между основными принципами суверенитета и невмешательства во внутренние дела, с одной стороны, и не менее жизненно важным принципом защиты людей, пострадавших от бедствия — с другой. Другие конкретные предложения по тексту, относящиеся к общему содержанию и касающиеся, например, включения ссылки на перемещение населения, будут рассматриваться ниже с учетом соответствующих положений проектов статей, принятых в первом чтении.

В. Проект статьи 1 [1]: сфера применения

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов статей в первом чтении

29. Проект статьи 1 [1] обсуждался в ходе рассмотрения предложенных Комиссией проектов статей в Шестом комитете на шестьдесят четвертой, шестьдесят пятой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи. Государ-

ства Северной Европы⁶⁰, Чили⁶¹, Российская Федерация⁶², Нидерланды⁶³, Ирландия⁶⁴ и Испания⁶⁵ выразили удовлетворение проектом статьи 1 [1]. Германия⁶⁶ и государства Северной Европы⁶⁷ также согласились с тем, что проводить жесткое различие между стихийными и антропогенными бедствиями было бы неразумно с точки зрения пострадавшего лица и что такое различие выглядело бы искусственным и его трудно было бы проводить на практике с учетом сложного взаимодействия между различными причинами бедствий.

30. Венгрия⁶⁸, Австрия⁶⁹, Чили⁷⁰ и Соединенное Королевство⁷¹ далее выразили согласие с решением Комиссии вынести цели проектов статей в отдельный подпункт (проект статьи 2 [2]). Сальвадор⁷² рекомендовал дополнить проект статьи 1 [1] более подробной информацией относительно сферы охвата *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* и *ratione loci*. Кроме того, делегация наблюдателей от МФОКК и КП⁷³ отметила необходимость четко указать, что имеются в виду как национальные, так и международные меры реагирования на бедствия, поскольку отсутствие такого указания может иметь негативные последствия для других проектов статей, в частности для проектов статей 5 [7] и 6 [8], которые, как создается впечатление, относятся только к международным мерам реагирования на бедствия.

31. Гана⁷⁴ предложила уточнить термин «защита». Соединенное Королевство⁷⁵ и Исламская Республика Иран⁷⁶ выразили мнение о том, что было бы предпочтительнее использовать в проекте статьи 1 [1] термины «помощь» или «помощь и поддержка». Соединенное Королевство⁷⁷ заявило, что, согласно его пониманию, помощь, предоставляемая государствами своим гражданам за границей, и консульская помощь не входят в сферу охвата рассматриваемых проектов статей.

32. Китай⁷⁸ и Российская Федерация⁷⁹ заявили о поддержке двуединого подхода, в соответствии с которым Комиссия сосредоточит свое внимание на правах и обязательствах государств по отношению друг к другу. Португалия⁸⁰,

⁶⁰ A/C.6/64/SR.20, пункт 7.

⁶¹ A/C.6/64/SR.20, пункт 28.

⁶² A/C.6/64/SR.20, пункт 45.

⁶³ A/C.6/64/SR.21, пункт 90.

⁶⁴ A/C.6/64/SR.22, пункт 14.

⁶⁵ A/C.6/69/SR.21, пункт 39.

⁶⁶ Замечания, представленные в письменном виде 26 февраля 2009 года.

⁶⁷ A/C.6/64/SR.20, пункт 7.

⁶⁸ A/C.6/64/SR.18, пункт 60.

⁶⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 12.

⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, пункт 28.

⁷¹ A/C.6/64/SR.20, пункт 39.

⁷² A/C.6/65/SR.23, пункт 63.

⁷³ A/C.6/65/SR.25, пункт 48.

⁷⁴ A/C.6/64/SR.22, пункт 11.

⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, пункт 39.

⁷⁶ A/C.6/64/SR.22, пункт 80.

⁷⁷ A/C.6/64/SR.20, пункты 39–40.

⁷⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 22.

⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 45.

⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, пункт 82.

напротив, выразила озабоченность в связи с таким подходом и вместе со Швейцарией⁸¹ и Испанией⁸² заявила о своем одобрении акцента на защите пострадавших лиц, сделанного Комиссией в проекте статьи 1 [1]. Франция⁸³ и Шри-Ланка⁸⁴ призвали четко сформулировать конкретные права и обязанности государств и отдельных лиц в случае бедствия.

33. Мексика⁸⁵ и Ирландия⁸⁶ выступили за то, чтобы сфера применения *ratione personae* по-прежнему включала только физических лиц, пострадавших в результате бедствия, и не распространялась на юридических лиц. Китай⁸⁷ и Исламская Республика Иран⁸⁸ выразили мнение о том, что проекты статей должны быть посвящены исключительно государствам. Соединенное Королевство⁸⁹, Российская Федерация⁹⁰ и Ирландия⁹¹ поддержали намерение Комиссии сначала рассмотреть деятельность государств, а затем — других субъектов. Португалия⁹² подчеркнула важную роль негосударственных субъектов, а МФОКК и КП⁹³ отметила, что отсутствие четко сформулированных правил участия субъектов гражданского общества представляет собой серьезную проблему при оказании международной помощи в случае бедствий. Европейский союз⁹⁴, приветствуя применимость проектов статей к деятельности международных организаций и других участников гуманитарной деятельности, предложил включить прямое указание на организации регионального сотрудничества либо в проекты статей, либо в сопроводительный комментарий.

34. Важность включения всех этапов бедствия в сферу охвата *ratione temporis*, в том числе этапа предупреждения бедствия, была подчеркнута Чили⁹⁵, Российской Федерацией⁹⁶, Польшей⁹⁷, Ганой⁹⁸, Германией⁹⁹, Таиландом¹⁰⁰, Кубой¹⁰¹, Европейским союзом¹⁰², государствами Северной Европы¹⁰³, Израилем¹⁰⁴, Китаем¹⁰⁵ и 12 тихоокеанскими малыми островными развивающимися

⁸¹ A/C.6/65/SR.22, пункт 36.

⁸² A/C.6/69/SR.21, пункт 39.

⁸³ A/C.6/64/SR.21, пункт 19.

⁸⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 53.

⁸⁵ Замечания, представленные в письменном виде 5 ноября 2008 года.

⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, пункт 53, и A/C.6/69/SR.19, пункт 173.

⁸⁷ A/C.6/64/SR.20, пункт 22.

⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, пункт 36.

⁸⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 38.

⁹⁰ A/C.6/64/SR.20, пункт 46.

⁹¹ A/C.6/64/SR.22, пункт 14.

⁹² A/C.6/64/SR.21, пункт 82.

⁹³ A/C.6/65/SR.25, пункт 47.

⁹⁴ A/C.6/66/SR.21, пункт 57, и A/C.6/67/SR.18, пункт 73.

⁹⁵ A/C.6/64/SR.20, пункт 28.

⁹⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 46.

⁹⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 75; A/C.6/65/SR.23, пункт 99; и A/C.6/68/SR.24, пункт 106.

⁹⁸ A/C.6/64/SR.22, пункты 9 и 11.

⁹⁹ Замечания, представленные в письменном виде 26 февраля 2009 года.

¹⁰⁰ A/C.6/65/SR.23, пункт 71.

¹⁰¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 94; A/C.6/68/SR.25, пункт 67; и A/C.6/69/SR.21, пункт 53. См. также замечания, представленные в письменном виде 5 января 2011 года.

¹⁰² A/C.6/68/SR.23, пункт 30.

¹⁰³ A/C.6/68/SR.23, пункт 39.

¹⁰⁴ A/C.6/68/SR.25, пункт 75.

¹⁰⁵ A/C.6/68/SR.26, пункт 11.

государствами¹⁰⁶. Малайзия¹⁰⁷ предложила, чтобы термин «бедствие» в проекте статьи 1 [1] имплицитным образом включал этап, предшествующий бедствию. Совет Европы поддержал рассмотрение всего цикла бедствия (подготовка, меры реагирования на чрезвычайную ситуацию и восстановление)¹⁰⁸. Ирландия¹⁰⁹ высказалась в пользу гибкой сферы охвата *ratione loci*, которая не ограничивалась бы действиями непосредственно в регионе бедствия, но охватывала бы также деятельность в оказывающих помощь и транзитных государствах¹¹⁰.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

35. Катар предложил добавить в конце рассматриваемого проекта статьи фразу «и других аналогичных событий».

36. МОМ предложила указать в комментарии, что государства несут обязанность по защите всех лиц, находящихся на их территории, независимо не только от их гражданства, но и от их правового статуса. Она также высказала мнение о том, что упор на права и обязанности государств по отношению друг к другу и уделение меньшего внимания правам отдельных лиц не является оправданным ни в свете темы защиты людей в случае бедствий, ни в контексте признания в настоящее время важности защиты прав человека при возникновении бедствий. Проекты статей дают хорошую возможность прояснить вопрос о том, как правозащитная база применяется в контексте бедствий. МОМ выступила с дополнительными предложениями по внесению улучшений в комментарий.

3. Рекомендация Специального докладчика

37. Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет проект статьи 1 [1], принятый в первом чтении. Поскольку определение термина «бедствие» в проекте статьи 3 [3], принятом в первом чтении, является всеохватывающим, нет необходимости добавлять уточнение «и других аналогичных событий» в конце проекта статьи 1 [1].

С. Проект статьи 2 [2]: цель

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

¹⁰⁶ A/C.6/68/SR.25, пункт 84, и A/C.6/69/SR.20, пункт 3.

¹⁰⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

¹⁰⁸ Замечания, представленные в письменном виде 25 ноября 2014 года.

¹⁰⁹ A/C.6/65/SR.24, пункт 53.

¹¹⁰ Включение положения о транзитных государствах, также в проект статьи 4 («Употребление терминов»), было предложено Эквадором. См. ниже, под соответствующей статьёй, его письменные комментарии и замечания от 11 февраля 2015 года.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

38. Проект статьи 2 [2], посвященный цели проектов статей, обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят четвертой, шестьдесят пятой и шестьдесят седьмой–шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи. Государства Северной Европы¹¹¹, Российская Федерация¹¹² и Ирландия¹¹³ поддержали формулировку проекта статьи.

39. При рассмотрении правозащитного подхода в сравнении с подходом, основанным на учете потребностей, государства Северной Европы¹¹⁴, Австрия¹¹⁵, Российская Федерация¹¹⁶, Испания¹¹⁷, Таиланд¹¹⁸, Франция¹¹⁹, Словения¹²⁰, Польша¹²¹, Ирландия¹²², Новая Зеландия¹²³, Европейский союз¹²⁴ и МФОКК и КП¹²⁵ выразили удовлетворение принятым Комиссией сбалансированным подходом, при котором подчеркивается важность удовлетворения потребностей пострадавших и при этом подтверждается необходимость полного уважения их прав. Нидерланды¹²⁶, Соединенные Штаты¹²⁷, Соединенное Королевство¹²⁸, Мьянма¹²⁹, Малайзия¹³⁰, Исламская Республика Иран¹³¹ и Израиль¹³² выразили сомнение в практической ценности правозащитного подхода и обратили особое внимание на то, что важно учитывать потребности пострадавших от бедствий. Португалия¹³³, Греция¹³⁴ и Румыния¹³⁵, напротив, поддержали правозащитный подход. Китай¹³⁶ и Япония¹³⁷ заявили о необходимости уточнить содержание правозащитного подхода. Австрия¹³⁸, Исламская Республика Иран¹³⁹, Паки-

¹¹¹ A/C.6/64/SR.20, пункт 8.

¹¹² A/C.6/64/SR.20, пункт 45.

¹¹³ A/C.6/64/SR.22, пункт 14.

¹¹⁴ A/C.6/64/SR.20, пункт 8.

¹¹⁵ A/C.6/64/SR.20, пункт 11.

¹¹⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 45.

¹¹⁷ A/C.6/64/SR.20, пункт 49.

¹¹⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 14.

¹¹⁹ A/C.6/64/SR.21, пункт 21.

¹²⁰ A/C.6/64/SR.21, пункт 68.

¹²¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 74.

¹²² A/C.6/69/SR.19, пункт 172.

¹²³ A/C.6/64/SR.22, пункт 71.

¹²⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 72.

¹²⁵ A/C.6/64/SR.22, пункт 30.

¹²⁶ A/C.6/64/SR.21, пункт 90.

¹²⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 101, и A/C.6/65/SR.25, пункт 15.

¹²⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 38, и A/C.6/67/SR.19, пункт 66.

¹²⁹ A/C.6/64/SR.21, пункт 2.

¹³⁰ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

¹³¹ A/C.6/64/SR.22, пункт 81.

¹³² A/C.6/64/SR.23, пункт 40.

¹³³ A/C.6/64/SR.21, пункт 82.

¹³⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 45.

¹³⁵ A/C.6/64/SR.22, пункт 24.

¹³⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 21.

¹³⁷ A/C.6/64/SR.23, пункт 27.

¹³⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 11.

¹³⁹ A/C.6/64/SR.22, пункт 81; и A/C.6/65/SR.24, пункт 36.

стан¹⁴⁰ и Испания¹⁴¹ указали на необходимость также принимать во внимание права и обязанности государств. Чили¹⁴², Российская Федерация¹⁴³ и Таиланд¹⁴⁴ напомнили о важности учета всех категорий прав человека, включая экономические, социальные и культурные права.

40. Что касается содержащейся в проекте статьи формулировки «надлежащее и эффективное» реагирование на бедствие, то Франция¹⁴⁵ и Сальвадор¹⁴⁶ подчеркнули важность обеспечения «эффективности». Сальвадор¹⁴⁷ также отметил, что слово «эффективный» отражает временной аспект. В то время как Малайзия¹⁴⁸ предложила уточнить значения слов «надлежащий» и «эффективный», делегация Российской Федерации¹⁴⁹ поставила под вопрос употребление слова «эффективный», поскольку оно может быть истолковано как подразумевающее обязанность пострадавшего государства принимать помощь от других субъектов. Соединенное Королевство¹⁵⁰ предложило заменить выражение «надлежащее и эффективное» на «своевременное и эффективное».

41. Франция¹⁵¹ высказала мнение, что слова «основные потребности» требуют уточнения. Сальвадор¹⁵² поддержал формулировку «при полном уважении их прав», а Франция¹⁵³ отметила, что полезность этих проектов статей будет зависеть от того, в какой степени они будут обеспечивать соблюдение этих прав. Мексика¹⁵⁴ предложила добавить в конце проекта статьи фразу «включая меры по снижению риска бедствий». Куба предложила формулировку, аналогичную принятому позднее проекту статьи 2 [2], но также включающую указание на «все этапы бедствия»¹⁵⁵.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

42. Австрия отметила, что данный проект статьи не охватывает деятельность по уменьшению опасности бедствий, которая рассматривается в проектах статей 10 [5 тер] и 11 [16].

43. Катар предложил использовать выражение «безоговорочное уважение» прав затрагиваемых лиц.

44. Европейский союз вновь заявил о своем одобрении сбалансированного подхода, предусмотренного в рассматриваемом положении, и признал, что ос-

¹⁴⁰ Заявление от 29 октября 2010 года на 24-м заседании шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи.

¹⁴¹ A/C.6/65/SR.24, пункт 87.

¹⁴² A/C.6/64/SR.20, пункт 28.

¹⁴³ A/C.6/64/SR.20, пункт 45.

¹⁴⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 14.

¹⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 22.

¹⁴⁶ A/C.6/65/SR.23, пункт 63.

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

¹⁴⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 46.

¹⁵⁰ A/C.6/64/SR.20, пункт 39.

¹⁵¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 21.

¹⁵² A/C.6/65/SR.23, пункт 63.

¹⁵³ A/C.6/64/SR.21, пункт 22.

¹⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, пункт 11.

¹⁵⁵ Замечания, представленные в письменном виде 5 января 2011 года.

нованный на учете потребностей и правозащитные подходы не являются взаимоисключающими, а дополняют друг друга.

45. МОМ предложила добавить в комментарий пункт, в котором признавалось бы, что лица, которые были перемещены в результате бедствия, также рассматриваются как непосредственно пострадавшие. Кроме того, она отметила, что на определение выражения «затрагиваемые лица» может также влиять определение термина «бедствие». Понимание бедствия как последствия опасной ситуации позволит расширить круг затрагиваемых лиц, включив в него, в частности: лиц, подвергшихся перемещению не только из-за конкретной опасной ситуации, но также в связи с ее последствиями, приведшими к общему нарушению функционирования сообщества; перемещенных лиц, для которых бедствие не может быть названо в качестве единственной причины перемещения, и принимающие общины, сталкивающиеся с притоком перемещенных лиц. МОМ далее предложила, чтобы помимо лиц, непосредственно затронутых бедствием, в комментарии также упоминались лица, которые с высокой степенью вероятности могут пострадать от такого бедствия. Кроме того, по мнению МОМ, трудно оправдать исключение из сферы применения проекта статей экономические потери тех лиц, которые находятся вне зоны бедствия, но могут от него пострадать. По ее мнению, главным критерием должно быть воздействие, оказываемое бедствием на людей, а не физическое присутствие лица в затрагиваемом районе. Принимая к сведению решение Комиссии не включать перечень конкретных прав, с тем чтобы предотвратить какие-либо толкования от противного, МОМ считает, что для работы международных организаций и выполнения ими своей информационно-пропагандистской роли было бы полезно иметь исчерпывающий перечень соответствующих прав.

3. Рекомендация Специального докладчика

46. Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет проект статьи 2 [2], принятый в первом чтении. Широко используемый термин «полный» является всеобъемлющим по своему характеру, и поэтому нет необходимости заменять его на что-то другое или добавлять более узкий термин «безоговорочный». Кроме того, хотя термин «реагирование» не всегда синонимичен термину «чрезвычайная помощь», он означает главным образом меры, принимаемые после наступления бедствия, но не исключает при этом меры, принимаемые для предотвращения или уменьшения риска возникновения такого бедствия. Исходя из этого понимания, нет необходимости специально включать в текст проекта статьи указание на «снижение риска бедствий».

D. Проект статьи 3 [3]: определение понятия «бедствие»

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

47. Проект статьи 3 [3] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят четвертой, шестьдесят пятой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассам-

блеи. Государства Северной Европы¹⁵⁶, Китай¹⁵⁷, Чили¹⁵⁸, Таиланд¹⁵⁹, Ирландия¹⁶⁰ и Сальвадор¹⁶¹ поддержали общий подход Комиссии, состоящий в том, чтобы не проводить строгого различия между стихийными и антропогенными бедствиями, которое они признали искусственным и трудно соблюдаемым на практике. Австрия, согласившись в принципе, отметила, что необходимость такого различия может возникнуть в связи с возможными обязательствами, возникающими в результате противоправных деяний, ставших причиной бедствий¹⁶². Франция, признавая, что рассматриваемое определение носит достаточно общий характер, тем не менее рекомендовала указать, что это определение дается лишь для целей данного проекта статей¹⁶³. Малайзия, напротив, выступила в пользу того, чтобы ограничить определение понятие «бедствия» стихийными бедствиями¹⁶⁴.

48. Польша¹⁶⁵ высказала мнение о том, что определение, содержащееся в проектах статей, должно основываться на определении, приведенном в Конвенции Тампере 1998 года о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (Конвенция Тампере)¹⁶⁶. Вместе с тем Португалия поставила под сомнение релевантность определения, содержащегося в Конвенции Тампере, из-за того, что сфера применения этой Конвенции иная¹⁶⁷.

49. Австрия¹⁶⁸ и Ирландия¹⁶⁹ поддержали включение в определение как бедствий, имеющих трансграничные последствия, так и бедствий без таких последствий.

50. Российская Федерация поддержала включение возможности понимания бедствия как сложной цепи событий¹⁷⁰. Франция согласилась с тем, что для целей проектов статей «бедствие» означает относительно массовое и серьезное событие¹⁷¹. Индия приветствовала включение формулировки «катастрофическое событие», которая подчеркивает серьезность и исключительность ситуаций, к которым применимы рассматриваемые проекты статей¹⁷².

51. Таиланд предложил вставить слова «в частности» перед словами «массовая гибель людей», с тем чтобы отразить приведенное в комментарии пояснение, согласно которому предусмотренный в проекте статьи перечень трех воз-

¹⁵⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 7.

¹⁵⁷ A/C.6/64/SR.20, пункт 23.

¹⁵⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 29.

¹⁵⁹ A/C.6/64/SR.21, пункт 15.

¹⁶⁰ A/C.6/64/SR.22, пункт 17.

¹⁶¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 64.

¹⁶² A/C.6/64/SR.20, пункт 13.

¹⁶³ A/C.6/64/SR.21, пункт 23.

¹⁶⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

¹⁶⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 73.

¹⁶⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, p. 5.

¹⁶⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 84.

¹⁶⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 16.

¹⁶⁹ A/C.6/64/SR.22, пункт 17.

¹⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, пункт 47.

¹⁷¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 23.

¹⁷² A/C.6/65/SR.25, пункт 34.

можных последствий не является исчерпывающим и приводится в качестве иллюстрации¹⁷³.

52. Австрия поддержала включение в определение не только людских, но и материальных и экологических потерь и рекомендовала рассмотреть вопрос о том, подразумевают ли различные виды последствий бедствий также и различные виды обязательств¹⁷⁴. Малайзия¹⁷⁵, Греция¹⁷⁶ и Польша¹⁷⁷ поддержали упоминание как материального, так и экологического ущерба. По мнению Ирландии, слова «масштабный материальный и экологический ущерб» сами по себе, без указания на их последствия для жизни людей, должны быть достаточными для того, чтобы повлечь за собой применимость проектов статей¹⁷⁸.

53. Австрия подняла вопрос, уместно ли требование о наличии серьезного нарушения функционирования общества, поскольку следует учитывать, что эффективное функционирование общества в случае бедствия подтверждается как раз принятием мер по оказанию помощи в соответствии с хорошо продуманными планами действий в чрезвычайной ситуации. В этом случае такое бедствие, как представляется, не будет охватываться данным определением¹⁷⁹. Австрия предложила изменить определение и говорить о «крайне бедственной ситуации» или о «внезапном событии», с тем чтобы такое определение распространялось на более широкий круг бедствий, в том числе на те из них, которые не приводят к серьезному нарушению функционирования общества на всей территории государства¹⁸⁰. Греция также выразила мнение, что требование о наличии серьезного нарушения функционирования общества чрезмерно сужает сферу применения проектов статей, и рекомендовала вместо этого принять более широкое определение¹⁸¹. Швейцария, поддерживая это определение в принципе, выразила озабоченность в связи с тем, что использование критерия массовой гибели людей в случае, например, бедствия, происходящего в удаленном районе и не приводящего к нарушению функционирования общества, будет означать неприменимость проектов статей к такому бедствию¹⁸². Таиланд выразил аналогичное мнение, отметив, что критерий серьезного нарушения функционирования общества устанавливает слишком высокий порог для применения проектов статей¹⁸³. По мнению Ирландии, использование термина «общество» может привести к исключению из сферы охвата данного проекта бедствий, которые поражают не все государство, а какой-либо его район или районы, и непонятно, будет ли эта концепция отражать все обстоятельства, при которых то или иное бедствие может иметь последствия для трансграничного района¹⁸⁴.

¹⁷³ A/C.6/65/SR.23, пункт 72.

¹⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, пункт 16.

¹⁷⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

¹⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, пункт 45.

¹⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 73.

¹⁷⁸ A/C.6/64/SR.22, пункт 17.

¹⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 14.

¹⁸⁰ Там же, пункт 15.

¹⁸¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 45. См. также выступление Португалии, A/C.6/64/SR.21, пункт 84 («определение [«бедствия»] должно быть как можно более широким»).

¹⁸² A/C.6/65/SR.22, пункт 36.

¹⁸³ A/C.6/65/SR.23, пункт 72.

¹⁸⁴ A/C.6/64/SR.22, пункт 17; A/C.6/65/SR.24, пункт 54; и A/C.6/69/SR.19, пункт 173.

54. Китай рекомендовал также включить в определение положение о «превышении местных возможностей и ресурсов» для оказания помощи в случае бедствий, с тем чтобы обеспечить гибкость определения, которая позволяла бы учитывать различные возможности государств по оказанию помощи в случае бедствий¹⁸⁵. Венесуэла поддержала включение положения о том, что для признания какого-либо события бедствием для целей данных проектов статей его последствия должны превышать возможности пострадавшего государства по принятию мер реагирования¹⁸⁶.

55. Российская Федерация¹⁸⁷ и Венесуэла¹⁸⁸ выступили в пользу того, чтобы определять понятие «бедствие» с точки зрения его последствий, а не с точки зрения вызывающих его причин.

56. Испания выступила в пользу объединения проекта статьи 3 [3] с проектом статьи 4 об употреблении терминов¹⁸⁹.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

57. Австрия поставила под вопрос употребление термина «катастрофический», который она считает излишним и даже приводящим к путанице. Она также отметила, что данное определение, как представляется, исключает ситуации, возникающие в результате вспышки инфекционных заболеваний, таких как эпидемии или пандемии, поскольку их возникновение не всегда можно объяснить каким-либо конкретным событием. Австрия также поставила вопрос об уместности элемента определения, касающегося нарушения функционирования общества. По ее мнению, такие события, как землетрясение, лавина, наводнение или цунами не обязательно будут удовлетворять критерию «серьезного нарушения функционирования общества». Поэтому Австрия предпочитает более широкое определение, которое охватывает все бедствия, даже если они не приводят к серьезному нарушению функционирования общества во всем государстве.

58. Чешская Республика выразила мнение о том, что данное определение является сбалансированным. В то же время она призвала Комиссию пояснить в комментарии понятие «серьезного нарушения функционирования общества», приведя соответствующие примеры, поскольку такое общее определение создает трудности при установлении порога, достижение которого влечет за собой применение проектов статей.

59. Куба рекомендовала привести рассматриваемое определение в соответствие с определением, используемым Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, которое определяет «бедствие» как «серьезное нарушение функционирования сообщества или общества, связанное с масштабными людскими, материальными, экономическими или экологическими потерями и последствиями, которые превышают возможности по-

¹⁸⁵ A/C.6/64/SR.20, пункт 23.

¹⁸⁶ A/C.6/64/SR.21, пункт 41.

¹⁸⁷ A/C.6/64/SR.20, пункт 47.

¹⁸⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 41.

¹⁸⁹ A/C.6/69/SR.21, пункт 41.

страдавшего сообщества или общества по урегулированию ситуации собственными силами»¹⁹⁰.

60. Эквадор выступил в пользу включения прямого указания на причинные факторы, с тем чтобы обеспечить в определении комплексный подход к управлению рисками.

61. Германия предложила включить указание на «продолжительный процесс», с тем чтобы охватить медленно наступающие бедствия, такие как засухи.

62. Нидерланды вновь заявили о том, что лучше было бы объединить проекты статей 3 [3] и 4.

63. Европейский союз высказал мнение о том, что формулировка данного положения затрудняет определение порога, достижение которого влечет за собой применение проектов статей, что будет проблемой в случае, если данные проекты статей будут приняты в качестве юридически обязывающего документа. Он отметил далее, что, хотя данное определение основано на определении, приведенном в Конвенции Тампере, это не означает, что такое определение обязательно соответствует другим определениям согласно международному праву, в частности определениям, принятым в Европейском союзе.

64. МККК выразил озабоченность в связи с тем, что данное определение больше не исключает напрямую ситуации вооруженного конфликта. Он указал, что такой подход приведет к дублированию положений международного гуманитарного права и проектов статей и к противоречиям между ними, что создаст путаницу и потенциальную коллизию норм, если проекты статей будут приняты в качестве международного юридически обязывающего документа. Вместе с тем противоречия между проектами статей и нормами международного гуманитарного права можно избежать путем указания такого исключения в проекте статьи 3 [3] или путем обеспечения того, чтобы комментарий к проекту статьи 21 [4] надлежащим образом отражал общепринятое правило, содержащееся в соответствующем проекте статьи.

65. МФОКК и КП рекомендовала указать в комментарии к проекту статьи 3 [3], что определение термина «бедствие» в равной степени может применяться как к событиям с внезапным началом, таким как землетрясение или цунами, так и к медленно развивающимся событиям, таким как засуха или постепенное наводнение. Кроме того, в комментарии можно было бы отметить, что «большие человеческие страдания и беды» могут также являться результатом не приводящих к смерти травм, болезней и других проблем со здоровьем, вызванных бедствием, а не только результатом перемещения.

66. МОМ предложила добавить в определении бедствия указание на перемещение людей, с тем чтобы привлечь внимание к этой проблеме и обратить внимание на то, что при соблюдении других обязательств, установленных в проектах статей, государства также должны всегда учитывать вопросы перемещения людей. Кроме того, МОМ призвала внести больше ясности в вопрос об употреблении термина «катастрофический» при определении порога для применения рассматриваемых проектов статей. Она предложила добавить в

¹⁹⁰ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2009 *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, May 2009, Geneva.

комментарий определение термина «катастрофический» и предусмотреть в этом определении небольшие по масштабу события, которые могут тем не менее приводить к катастрофическим последствиям.

67. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий выразило мнение о том, что данное определение устанавливает довольно высокий порог, который исключает мелкомасштабные бедствия, входящие в сферу охвата Сендайской рамочной программы. Оно отметило, что, как показывают исследования и опыт, мелкомасштабные бедствия приводят к большим потерям, в том числе экономическим, что негативно сказывается на жизнестойкости, обостряет существующую уязвимость и обуславливает серьезные задержки в развитии человеческого потенциала. В связи с этим Управление предложило Комиссии пересмотреть употребление прилагательных «массовый», «большой» и «масштабный» и добавить слово «экономический» после слова «экологический», а также внести соответствующие поправки в комментарий.

3. Рекомендация Специального докладчика

68. Поскольку проекты статей призваны установить международно-правовую базу для обеспечения защиты людей в случае бедствия, определение термина «бедствие» крайне важно для структуры всего проекта статей, и поэтому оно должно быть выделено в самостоятельный, отдельный пункт. Его значение не может быть приравнено к значению производных терминов, которое устанавливается в проекте статьи 4 для целей рассматриваемых проектов статей.

69. Как отмечалось выше в связи с проектом статьи 1 [1], определение термина «бедствие» в проекте статьи 3 [3] носит всеобъемлющий характер. Поэтому оно охватывает не только стихийные, но и антропогенные бедствия, как с внезапным началом, так и медленно развивающиеся, включая как крупно-, так и мелкомасштабные события. Хотя устанавливается причинно-следственная связь между событием, которое для эмпазы определяется как «катастрофическое», и его последствиями, акцент делается в большей степени на последствиях, а не на причинах. Катастрофическое событие, независимо от его природы и масштабов, признается «бедствием» для целей данных проектов статей на основании воздействия, которое оно оказывает, как предусмотрено в проекте статьи 3 [3]. Вызванное этим «[нарушение] функционирования общества» относится к нарушению функционирования не только всего государства, но и его отдельных районов и отдельных общин. В свете вышесказанного Специальный докладчик не видит необходимости менять место проекта статьи 3 [3] или вносить в его текст какие-либо изменения, за исключением двух элементов. Принимая во внимание возникший относительно недавно и растущий в масштабах социально-экономический феномен, который затрагивает людей и нации во всем мире, Специальный докладчик считает целесообразным добавить в проект статьи слова «перемещение» и «экономический».

70. Таким образом, Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет принятый в первом чтении проект статьи 3 [3] с двумя вышесказанными добавлениями в следующей редакции:

Проект статьи 3 Определение понятия «бедствие»

«Бедствие» означает катастрофическое событие или серию событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, перемещению или масштабному материальному, экономическому или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества.

Е. Проект статьи 4: употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей:

а) «пострадавшее государство» означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого лица, имущество или окружающая среда пострадали в результате бедствия;

б) «оказывающее помощь государство» означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;

с) «другой оказывающий помощь субъект» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или любое иное образование или лицо, внешние по отношению к пострадавшему государству, которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия;

д) «внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;

е) «персонал для оказания экстренной помощи» означает гражданский или военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;

ф) «оборудование и товары» означает предметы, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства и другие предметы для оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

71. Проект статьи 4, посвященный вопросу об употреблении терминов, обсуждался в Шестом комитете главным образом на шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи. В ходе этих обсуждений Нидерланды в целом высказались в поддержку данного положения¹⁹¹. Нидерланды¹⁹² и Испания¹⁹³ далее

¹⁹¹ А/С.6/69/SR.20, пункт 12.

¹⁹² Там же.

рекомендовали объединить его с проектом статьи 3 [3], содержащим определение термина «бедствие».

72. Финляндия (от имени государств Северной Европы)¹⁹⁴, Ирландия¹⁹⁵ и Индия¹⁹⁶ высказались в поддержку приведенного в подпункте (а) определения термина «пострадавшие государства», которое также охватывает такие сложные ситуации, когда государство может де-факто осуществлять контроль над территорией, которая ему не принадлежит.

73. Что касается подпункта (b), содержащего определение термина «оказывающее помощь государство», то Австрия выразила мнение о том, что слова «по его просьбе или с его согласия» являются излишними, поскольку наличие таких условий будет результатом применения основных положений проектов статей, а не определения¹⁹⁷. Южная Африка выступила за сохранение слова «согласие», которое ясно показывает, что одним из обязательных условий оказания любого вида внешней помощи должно быть однозначное согласие пострадавшего государства¹⁹⁸.

74. Что касается подпункта (c), содержащего определение термина «другой оказывающий помощь субъект», то Европейский союз рекомендовал указать в комментарии к данному положению, что термин «компетентная межправительственная организация» также охватывает организации региональной интеграции¹⁹⁹. Финляндия (от имени государств Северной Европы) согласилась с тем, что государство может рассматриваться в качестве «оказывающего помощь государства» только в случае, если помощь оказывается или была оказана²⁰⁰. Финляндия (от имени государств Северной Европы) указала на то, что необходимо также отметить роль разного рода «других оказывающих помощь субъектов» в предоставлении помощи, в том числе компетентных межправительственных, региональных и соответствующих неправительственных организаций или любых других лиц или образований, включая Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца²⁰¹. Португалия поддержала формулировку данного положения, но выразила сомнения в отношении его согласованности с другими проектами статей, в некоторых из которых не упоминаются другие образования или лица²⁰². Таиланд выразил мнение, что под понятием «другой оказывающий помощь субъект» не должны пониматься какие-либо национальные субъекты, предлагающие свои услуги в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий²⁰³.

75. Что касается подпункта (d), содержащего определение термина «внешняя помощь», то Индия рекомендовала указать в нем, что правовым основанием

¹⁹³ A/C.6/69/SR.21, пункт 41.

¹⁹⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 78.

¹⁹⁵ A/C.6/69/SR.19, пункт 174.

¹⁹⁶ A/C.6/69/SR.21, пункт 70.

¹⁹⁷ A/C.6/69/SR.19, пункт 122.

¹⁹⁸ A/C.6/69/SR.20, пункт 102.

¹⁹⁹ A/C.6/69/SR.19, пункт 75. См. также заявление Испании, A/C.6/69/SR.21, пункт 40.

²⁰⁰ A/C.6/69/SR.19, пункт 78.

²⁰¹ A/C.6/69/SR.19, пункт 78.

²⁰² A/C.6/69/SR.19, пункт 157.

²⁰³ A/C.6/69/SR.20, пункт 69.

для оказания такой помощи является «просьба или согласие» пострадавшего государства²⁰⁴.

76. Европейский союз²⁰⁵ и Швейцария²⁰⁶ отметили, что определение термина «персонал для оказания экстренной помощи», приведенное в подпункте (е), противоречит Руководящим принципам использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (Ословские принципы)²⁰⁷ и Руководящим принципам использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях²⁰⁸, поскольку оно предусматривает задействование не только гражданских лиц, но и военнослужащих, тогда как в соответствии с вышеупомянутыми документами международные военные силы и средства должны использоваться только как крайнее средство, когда исчерпаны гражданские альтернативы. Германия предложила добавить слова «в исключительных случаях, когда гражданская помощь не может быть предоставлена в достаточном объеме»²⁰⁹. Австрия отметила, что это определение надо привести в соответствие с практикой государств, поскольку военнослужащие остаются в полном подчинении оказывающего помощь государства независимо от оперативного контроля пострадавшего государства, и что в связи с этим ответственность за такие операции по оказанию помощи сохраняется за оказывающим помощь государством²¹⁰. Малайзия выразила озабоченность в связи с данным положением, объяснив это тем, что вооруженное присутствие в том или ином государстве можно истолковать как посягательство на его суверенитет, и отметила, что в случае сохранения данного положения в таком виде надо ясно указать, что за пострадавшим государством сохраняются функции общего руководства, контроля, координации и надзора в отношении оказываемой на его территории помощи²¹¹. Индия предложила ясно указать, что предоставление людей, особенно военнослужащих, или техники в порядке оказания внешней помощи требует заблаговременного, прямо выраженного и осознанного «одобрения или согласия» пострадавшего государства и что такое согласие не может считаться само собой разумеющимся теми государствами или образованиями, которые оказывают помощь²¹².

77. Европейский союз предложил изменить текст данного положения следующим образом: формулировка «лица, оказывающие экстренную помощь»

²⁰⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 70.

²⁰⁵ Заявление от 27 октября 2014 года, 19-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²⁰⁶ A/C.6/69/SR.19, пункт 130.

²⁰⁷ Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий — «Ословские принципы», пересмотренный вариант 1, 27 ноября 2006 года.

²⁰⁸ Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях — «Руководящие принципы по ВРСГО», пересмотренный вариант 1, январь 2006 года, Управление по координации гуманитарных вопросов, Организация Объединенных Наций.

²⁰⁹ Там же.

²¹⁰ A/C.6/69/SR.19, пункт 122.

²¹¹ A/C.6/69/SR.21, пункт 49.

²¹² A/C.6/69/SR.21, пункт 70.

означает гражданских лиц и военнослужащих, направленных оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий; военные силы и средства должны использоваться только в случае, если нет никакой сопоставимой гражданской альтернативы и если использование только военных сил и средств может удовлетворить чрезвычайные гуманитарные потребности»²¹³.

78. Что касается подпункта (f), содержащего определение термина «оборудование и товары», то Индия предложила пояснить, что правовым основанием для оказания такой помощи является «просьба или согласие» пострадавшего государства²¹⁴.

79. Франция рекомендовала далее включить определение понятия «гуманитарные меры реагирования»²¹⁵.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

80. Австрия вновь выразила сомнения относительно того, что в определении терминов «оказывающее помощь государство» и «другой оказывающий помощь субъект», содержащиеся в подпунктах (a) и (b), надо включить оговорку «по его просьбе или с его согласия».

81. Чешская Республика выразила мнение, что в контексте приведенного в подпункте (a) определения термина «пострадавшее государство» Комиссия могла бы рекомендовать критерии, которые можно было бы применять в ситуациях, когда два государства или несколько государств могут рассматриваться в качестве «пострадавших государств». Нидерланды согласились с тем, что вопрос о согласии пострадавшего государства в ситуациях, когда пострадавших государств может быть несколько, заслуживает дальнейшего рассмотрения. Кроме того, Нидерланды поддержали включение в подпункт (a) слов «или иным образом под юрисдикцией или контролем», которое позволило расширить термин «пострадавшее государство».

82. Управление по координации гуманитарных вопросов с удовлетворением отметило, что в определении термина «пострадавшее государство», приведенном в подпункте (a), подчеркиваются главная роль государства, на территории которого происходит бедствие, в обеспечении защиты людей, имущества и окружающей среды от последствий этого бедствия и его главная ответственность за обеспечение такой защиты. Кроме того, Управление поддержало включение в это определение ситуаций, когда государство фактически осуществляет контроль над территорией, которая ему не принадлежит. Вместе с тем Управление указало на необходимость пояснения в комментарии, что под термином «пострадавшее государство» не должно пониматься государство, юрисдикция которого в соответствии с нормами международного права распространяется на физических лиц, пострадавших в результате бедствия за пределами территории этого государства.

²¹³ Заявление от 27 октября 2014 года, 19-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²¹⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 70.

²¹⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 84.

83. Что касается подпункта (с), содержащего определение термина «другой оказывающий помощь субъект», то Европейский союз вновь высказал просьбу об упоминании «организаций региональной интеграции» либо в тексте данного положения, либо в комментарии к нему.

84. Что касается определения термина «внешняя помощь», содержащегося в подпункте (d), то Куба предложила добавить в конце данного положения слова «по просьбе или с согласия пострадавшего государства или в соответствии с договоренностью, достигнутой ранее на основе сотрудничества и/или взаимодействия». МФОКК и КП предложила включить слова «финансовая поддержка».

85. Что касается подпункта (е), содержащего определение термина «лица, оказывающие экстренную помощь», то Австрия вновь выразила мнение о том, что это определение должно быть приведено в соответствие с практикой государств, поскольку военнослужащие остаются в полном подчинении оказывающего помощь государства независимо от оперативного контроля пострадавшего государства. В связи с этим ответственность за такие операции по оказанию помощи сохраняется за оказывающим помощь государством. Чешская Республика, Германия, Европейский союз и Управление по координации гуманитарных вопросов рекомендовали Комиссии учесть Ословские принципы, в соответствии с которыми международные военные силы и средства должны использоваться только в крайнем случае, когда исчерпаны гражданские альтернативы. Нидерланды и Европейский союз призвали к более согласованному употреблению терминов в проектах статей 4 и 17 [14].

86. МФОКК и КП рекомендовала включить в перечень товаров и оборудования, содержащийся в подпункте (f), «телекоммуникационное оборудование» и «лекарства».

87. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий рекомендовало исключить из подпунктов (d), (е) и (f) слова «уменьшения риска бедствий», поскольку они скорее имеют отношение к оказанию помощи, нежели к уменьшению риска бедствий.

88. Эквадор предложил включить определение термина «государства транзита». Куба обратилась к Комиссии с просьбой пересмотреть принятое ею решение не включать определение термина «уменьшение риска бедствий», которое можно было бы сформулировать на основе определения, принятого Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий. Управление по координации гуманитарных вопросов предложило включить определение термина «услуги». Нидерланды поддержали решение не включать определения терминов «соответствующая неправительственная организация» и «уменьшение риска бедствий».

3. Рекомендация Специального докладчика

89. Специальный докладчик считает, что в английском тексте подпунктов (a), (b) и (с) проекта статьи 4 никаких изменений не требуется. Когда одному и тому же бедствию подвергаются несколько государств, то каждое из них становится «пострадавшим государством» по смыслу подпункта (a) и на каждое такое государство, отвечающее указанным характеристикам, распространяются последствия, вытекающие из всех положений проекта. Содержащиеся в под-

пунктах (b) и (c) слова «по просьбе [пострадавшего государства] или с его согласия» отражают один из принципов, лежащих в основе всего проекта, и служат дополнительным подспорьем для достигнутого хрупкого баланса между принципами суверенитета и невмешательства, с одной стороны, и защитой людей, с другой стороны. В подпункте (c) используемый сейчас французский эквивалент слова “relevant” (“pertinentes”) можно заменить словом “appropriées”.

90. Что касается подпунктов (d), (e) и (f), то Специальный докладчик согласен с тем, что с учетом основной цели всего проекта, изложенной выше в проекте статьи 2 [2], нет необходимости сохранять во всех трех подпунктах слова «или уменьшения риска бедствий». Что касается подпункта (d), то также нет необходимости включать в него слова «по просьбе или с согласия пострадавшего государства». Их смысл уже отражен в данном подпункте, когда в нем непосредственно упоминаются «оказывающие помощь государства или другие оказывающие помощь субъекты», определения которых, приведенные в подпунктах (b) и (c), уже содержат предлагаемое выражение.

91. Что касается подпункта (e), то Специальный докладчик поддерживает предложения учесть Ословские принципы в данном тексте. Это можно обеспечить, добавив в конце данного подпункта слова «военные силы и средства используются только в случае, если нет никакой сопоставимой гражданской альтернативы для удовлетворения чрезвычайных гуманитарных потребностей».

92. Специальный докладчик также согласен с тем, что имеет смысл включить в подпункт (f) слова «телекоммуникационное оборудование». Что касается термина «лекарства», то он уже охвачен в тексте термином «медикаменты».

93. По мнению Специального докладчика, нет смысла включать в проект статьи 4 определение термина «государство транзита», поскольку этот термин не употребляется в проекте в целом. То же самое можно сказать и о термине «услуги», который появляется только в определении термина «внешняя помощь» в подпункте (d).

94. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует передать Редакционному комитету принятый в первом чтении текст проекта статьи 4 с указанными изменениями в следующем виде:

Проект статьи 4 **Употребление терминов**

Для целей настоящих проектов статей:

а) «пострадавшее государство» означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого лица, имущество или окружающая среда пострадали в результате бедствия;

б) «оказывающее помощь государство» означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;

с) «другой оказывающий помощь субъект» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или любое иное образование или лицо, внешние по отношению к пострадавшему государству, которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия;

d) «внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий;

e) «лица, оказывающие экстренную помощь» означает гражданских лиц или военнослужащих, направленных оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий; военные силы и средства используются только в случае, если нет никакой сопоставимой гражданской альтернативы для удовлетворения чрезвычайных гуманитарных потребностей;

f) «оборудование и товары» означает предметы, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства, телекоммуникационное оборудование и другие предметы для оказания помощи в случае бедствий.

Е. Проект статьи 5 [7]: достоинство человека

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

95. Проект статьи 5 [7] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят пятой-шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

96. За включение проекта статьи 5 [7] в его нынешнем виде и состоянии выступили Швейцария²¹⁶, Португалия²¹⁷, Пакистан²¹⁸, Индонезия²¹⁹, Испания²²⁰, Мексика²²¹, Шри-Ланка²²², Колумбия²²³, Чешская Республика²²⁴, Польша²²⁵, Чили²²⁶ и Сальвадор²²⁷. МФОКК и КП также поддержала данное положение, но выразила надежду на то, что в последующих проектах статей будет более конкретно указано, что означает понятие «достоинство человека» на практике с

²¹⁶ A/C.6/65/SR.22, пункт 37.

²¹⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 11.

²¹⁸ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

²¹⁹ A/C.6/65/SR.24, пункт 69.

²²⁰ A/C.6/65/SR.24, пункт 87.

²²¹ A/C.6/65/SR.25, пункт 4.

²²² A/C.6/65/SR.26, пункт 43.

²²³ A/C.6/66/SR.22, пункт 26.

²²⁴ A/C.6/69/SR.20, пункт 9.

²²⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 100, и A/C.6/67/SR.19, пункт 73.

²²⁶ Заявление от 31 октября 2014 года, 24-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²²⁷ Замечания, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

точки зрения обращения с пострадавшими лицами²²⁸. Беларусь выразила мнение, что данный текст остается декларативным и несколько туманным²²⁹.

97. Некоторые государства выступили за включение проекта статьи 5 [7], но предложили изменить его формулировку. Комментируя понятия «достоинство человека» и «права человека», Китай²³⁰ и Российская Федерация²³¹ отметили, что в случае бедствия может возникнуть необходимость в ограничении или приостановлении действия отдельных прав, и заявили, что в проекты статей следует включить положения, отражающие такую возможность. Российская Федерация также просила разъяснить, на кого распространяются обязанности, вытекающие из данного положения, и особо отметила, что на основе уважения достоинства человека должны действовать все субъекты, принимающие участие в преодолении последствий бедствий, а не только субъекты, перечисленные в данном проекте статьи²³². Франция предложила заменить предшествующее словам «неправительственные организации» прилагательное “relevant” (“pertinentes”) прилагательным “appropriate” (“appropriées”)²³³. Польша выразила мнение, что включение в рамках данных проектов статей этапов до и после бедствия требует внесения поправки в тексты других проектов статей, в частности проекта статьи 7 [6], который охватывает только этап реагирования на бедствие²³⁴.

98. Нидерланды указали на необходимость прояснения того, как проект статьи 5 [7] соотносится с проектами статей 7 [6] и 6 [8], заключив, что, возможно, было бы целесообразно объединить его с проектом статьи 7 [6], посвященным гуманитарным принципам, которыми необходимо руководствоваться при проведении мероприятий по реагированию на бедствия²³⁵. Беларусь обратила особое внимание на неразрывную связь между защитой достоинства человека и защитой прав человека и предложила объединить проект статьи 5 [7] с проектом статьи 6 [8]²³⁶. Пакистан²³⁷, Индонезия²³⁸ и Мексика²³⁹ сочли целесообразным сохранить отдельный проект статьи 5 [7] и выступили против его объединения с другими положениями.

99. Ирландия выразила мнение о том, что достоинство человека и права человека являются всеобъемлющими принципами, в связи с чем было бы лучше упомянуть их в преамбуле, а проекты статей посвятить оперативным вопросам²⁴⁰. Греция заявила, что данный проект статьи должен занять подходящее место в тексте проектов статей, что необходимо обеспечить на основе подхода, подобного тому, который применялся в отношении принципа гуманности²⁴¹.

²²⁸ Заявление от 29 октября 2010 года, 25-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²²⁹ A/C.6/69/SR.20, пункт 82.

²³⁰ A/C.6/65/SR.22, пункт 64.

²³¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 57, и A/C.6/69/SR.19, пункт 100.

²³² A/C.6/69/SR.19, пункт 98.

²³³ A/C.6/68/SR.17, пункт 111.

²³⁴ A/C.6/68/SR.24, пункт 106.

²³⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

²³⁶ A/C.6/69/SR.20, пункт 82.

²³⁷ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

²³⁸ A/C.6/65/SR.24, пункт 69.

²³⁹ A/C.6/65/SR.25, пункт 4.

²⁴⁰ A/C.6/65/SR.24, пункт 55, и A/C.6/66/SR.25, пункт 20.

²⁴¹ A/C.6/65/SR.22, пункт 51.

Республика Корея отметила, что концепции достоинства человека и прав человека имеют ключевое значение для всего проекта, в связи с чем посвященные им положения лучше перенести в начало текста²⁴².

100. Наконец, Венгрия предложила исключить проект статьи 5 [7], поскольку неясно, должен ли принцип достоинства человека выходить за пределы концепции прав человека²⁴³.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

101. Австрия выразила мнение, что благодаря широкой формулировке данного положения предусмотренная в нем обязанность распространяется и на тех, кто не относится к субъектам, оказывающим помощь в случае бедствий.

102. Куба рекомендовала добавить в конце данного положения слова «а также национальное законодательство пострадавшего государства и его суверенные решения в отношении предлагаемой помощи».

103. МФОКК и КП с удовлетворением отметила, что вопросу о достоинстве человека уделено особое внимание. По ее мнению, создание нормативно-правовой основы гуманитарных принципов в контексте бедствий позволит внести весьма ценный вклад в современную международную нормативную базу.

104. Управление по координации гуманитарных вопросов поддержало включение проекта статьи 5 [7], но отметило, что, поскольку в нем отсутствуют слова «любое иное образование или лицо», содержащиеся в проекте статьи 4 (подпункт (с)), предпочтительно использовать выражение «государства и другие оказывающие помощь субъекты», смысл которого раскрывается в проекте статьи 4 (подпункт (с)), с тем чтобы проект статьи 5 [7] охватывал все соответствующие субъекты, оказывающие «внешнюю помощь».

3. Рекомендация Специального докладчика

105. По мнению Специального докладчика, включение в текст проекта отдельного, независимого положения, посвященного «достоинству человека», в виде проекта статьи 5 [7] представляет собой выдающееся достижение Комиссии, выходящее за пределы ее работы по защите людей в случае бедствий. В этой связи Специальный докладчик не может согласиться с тем, что его нужно исключить, и не видит никакого смысла ни в его объединении как с проектом статьи 6 [8], так и с проектом статьи 7 [6], ни в переносе его текста в преамбулу.

106. В силу характера данного положения упоминание в его тексте обязанности уважать и защищать национальное законодательство и суверенные решения пострадавшего государства будет неуместным в рамках проекта статьи 5 [7]. Эта обязанность уже предусмотрена в других положениях проектов статей.

²⁴² A/C.6/66/SR.24, пункт 82.

²⁴³ A/C.6/65/SR.21, пункт 33.

107. В интересах обеспечения единообразия в рамках всего проекта Специальный докладчик готов поддержать предложение заменить слова «компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации» термином «и другие оказывающие помощь субъекты», определение которого дается в проекте статьи 4 (подпункт (с)) и который охватывает эти два вида организаций. В результате предложение заменить во французском тексте статьи 5 [7] слово “pertinentes” словом “арргоргіеёс” станет неактуальным (см. выше в связи с проектом статьи 4).

108. Поэтому Специальный докладчик рекомендует представить Редакционному комитету принятый в первом чтении текст проекта статьи 5 [7] с указанным изменением в следующем виде:

Проект статьи 5
Достоинство человека

При реагировании на бедствия государства и другие оказывающие помощь субъекты уважают и защищают достоинство, присущее человеческой личности.

G. Проект статьи 6 [8]: права человека

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

109. Проект статьи 6 [8] и значимость международного права прав человека для проектов статей обсуждались в Шестом комитете на шестьдесят третьей и шестьдесят пятой–шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

110. Несколько государств высказались в поддержку решения Комиссии включить формулировку об уважении прав человека в число подлежащих учету элементов. Представитель Чили подчеркнул, что Комиссии следует принимать во внимание в своей работе все соответствующие источники права, включая международное право прав человека²⁴⁴. Австрия выразила мнение, что данная тема тесно связана с международным правом прав человека и что отдельные права будут иметь особую значимость²⁴⁵. Польша²⁴⁶, Ямайка²⁴⁷ и Чешская Республика²⁴⁸ также отметили, что уважение достоинства человека и соблюдение международных норм в области прав человека являются частью соответствующих правовых рамок.

111. Таиланд²⁴⁹ и государства Северной Европы²⁵⁰ указали на важность учета прав человека и гуманитарных принципов при проведении операций по оказанию

²⁴⁴ A/C.6/63/SR.22, пункт 15.

²⁴⁵ A/C.6/63/SR.23, пункт 10.

²⁴⁶ A/C.6/67/SR.19, пункт 73.

²⁴⁷ A/C.6/67/SR.22, пункт 9.

²⁴⁸ A/C.6/69/SR.20, пункт 9.

²⁴⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 70.

²⁵⁰ A/C.6/67/SR.18, пункт 52.

нию помощи. Чешская Республика выразила мнение, что при оказании помощи следует руководствоваться интересами и потребностями людей, пострадавших в результате бедствий, а также необходимостью защищать их основные права человека²⁵¹. Европейский союз также ясно заявил, что в чрезвычайных гуманитарных ситуациях следует обеспечивать полное соблюдение гуманитарных принципов и прав человека²⁵². Испания²⁵³, Бразилия²⁵⁴, Словения²⁵⁵ и Португалия²⁵⁶ отметили важность усилий Комиссии по поддержанию баланса между суверенитетом государства и правами человека. Словения вновь заявила, что государства, пострадавшие в результате стихийных бедствий, обязаны сохранять жизни жертв и защищать их права человека, включая права на жизнь, пищу, здоровье, питьевую воду и жилье²⁵⁷. По словам представителя Чили, защита непосредственно затрагиваемых в условиях бедствий различных прав человека, таких как права на жизнь, пищу, здоровье и медицинскую помощь, играет важнейшую роль²⁵⁸. Греция также особо отметила большое значение данного проекта статьи для определения того, было ли согласие пострадавшего государства произвольно проигнорировано по смыслу проекта статьи 14 [11]²⁵⁹.

112. МФОКК и КП выступила за включение проекта статьи 6 [8], но выразила надежду на то, что в последующих проектах статей будет конкретно указано, что имеется в виду на практике с точки зрения обращения с пострадавшими лицами²⁶⁰. Таиланд также просил дать в комментарии дополнительные разъяснения, с тем чтобы предоставить четкие указания в отношении мер, связанных с отдельными конкретными правами²⁶¹. Греция предложила включить в комментарий прямое упоминание права на воду²⁶².

113. Шри-Ланка²⁶³ и Швейцария²⁶⁴ высказались в поддержку текста проекта статьи 6 [8], тогда как Япония выразила мнение, что он слишком абстрактный, и предложила улучшить его, с тем чтобы он мог служить полезным руководством в конкретных случаях²⁶⁵. По мнению Алжира, текст данного проекта статьи слишком общий в контексте бедствий и вызывает вопросы относительно сферы его применения и его толкования²⁶⁶. Китай²⁶⁷ и Российская Федерация²⁶⁸ выразили мнение, что данный текст следует изменить, чтобы обеспечить гибкость и отразить возможность ограничения и приостановления действия от-

²⁵¹ A/C.6/69/SR.20, пункт 9.

²⁵² A/C.6/67/SR.18, пункт 69.

²⁵³ A/C.6/65/SR.24, пункт 87.

²⁵⁴ A/C.6/65/SR.26, пункт 72.

²⁵⁵ A/C.6/68/SR.21, пункт 48.

²⁵⁶ A/C.6/69/SR.19, пункт 156.

²⁵⁷ A/C.6/66/SR.20, пункт 11.

²⁵⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 8.

²⁵⁹ A/C.6/66/SR.24, пункт 25.

²⁶⁰ Заявление от 29 октября 2010 года, 25-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²⁶¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 89.

²⁶² A/C.6/66/SR.24, пункт 25.

²⁶³ A/C.6/65/SR.26, пункт 43.

²⁶⁴ Заявление от 1 ноября 2012 года, 18-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

²⁶⁵ A/C.6/65/SR.25, пункт 40.

²⁶⁶ A/C.6/66/SR.25, пункт 32.

²⁶⁷ A/C.6/65/SR.22, пункт 64.

²⁶⁸ A/C.6/65/SR.23, пункт 57, и A/C.6/69/SR.19, пункты 99 и 100.

дельных прав в условиях бедствий. Греция выразила озабоченность по поводу того, что проект статьи 6 [8] может быть неправильно истолкован таким образом, что применимость международных норм в области прав человека, признанных в других текстах, должна быть подтверждена, и тем самым породить сомнения в наличии его взаимосвязи с отдельными общеизвестными положениями международных документов по правам человека, касающимися прав, которые могут быть отчуждены в чрезвычайных ситуациях²⁶⁹. Сальвадор выразил мнение, что слова «имеют право» недостаточно ясны, и предложил переформулировать данное положение, указав в нем, что такие люди «обладают» определенными правами человека²⁷⁰.

114. Республика Корея выразила мнение, что в данном положении затрагиваются основополагающие принципы, и в этой связи предложила перенести его в начало текста²⁷¹. Франция²⁷² и Ирландия²⁷³ отметили значимость международных норм в области прав человека для данной темы, но не согласились с тем, что их упоминания в преамбуле будет достаточно. Беларусь предложила объединить проекты статей 5 [7] и 6 [8], сославшись на неразрывную связь между защитой достоинства человека и защитой прав человека²⁷⁴.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

115. Австралия приветствовала подтверждение того, что существующие конвенции по правам человека продолжают применяться в случае бедствий, и отметила, что в таких конвенциях упоминаются отчуждаемые и неотчуждаемые права, абсолютные права и обязанность принимать меры, в том числе на основе международной помощи и сотрудничества, с задействованием всех имеющихся у того или иного государства ресурсов в целях постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав.

116. Финляндия (от имени государств Северной Европы) отметила особую важность соблюдения принципа, изложенного в проекте статьи 6 [8], во всех случаях оказания гуманитарной помощи. По мнению Финляндии, в формулировку данной обязанности следует внести определенные изменения, но при этом нет необходимости и смысла использовать очень узкие и ограничительные выражения. В частности, Финляндия предложила следующий вариант данного проекта статьи: «государства должны на недискриминационной основе обеспечивать уважение, защиту и осуществление прав, которыми обладают пострадавшие лица в соответствии с нормами международного права прав человека».

117. Катар предложил упомянуть как бедствия, происходящие в ситуациях конфликта, так и бедствия, происходящие в оккупированных государствах.

118. ФАО подчеркнула огромную важность признания прав человека лиц, пострадавших в результате бедствий. ФАО отметила, что в данном проекте статьи говорится только об обязанности «уважать» права человека, тогда как в ряде

²⁶⁹ A/C.6/65/SR.22, пункт 52.

²⁷⁰ Замечания, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

²⁷¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 82.

²⁷² A/C.6/65/SR.23, пункт 85.

²⁷³ A/C.6/65/SR.24, пункт 55, и A/C.6/66/SR.25, пункт 20.

²⁷⁴ A/C.6/69/SR.20, пункт 82.

международных документов признается, что государства несут и другие обязанности, включая обязанности «защищать», «поощрять» и «осуществлять (содействовать осуществлению)». Более того, в контексте оказания помощи в случае бедствий и осуществления права на пищу уместно признание обязанности «предоставлять».

119. МФОКК и КП вновь отметила, что данное положение не содержит никаких указаний в отношении путей обеспечения защиты людей в случае бедствий для государств или других заинтересованных сторон, в силу чего оно вряд ли каким-либо образом повлияет на их действия в ходе операций. МФОКК и КП признала, что невозможно упомянуть все права, которые могут оказаться значимыми в той или иной ситуации оказания помощи в случае бедствий, и что приведение некоторых примеров может быть неправильно истолковано таким образом, что права, которые не были упомянуты, неприменимы. Тем не менее некоторые вопросы, связанные с правами человека, часто вызывают озабоченность в контексте бедствий, и, возможно, имеет смысл обратить на них особое внимание в проектах статей, в частности на право получать гуманитарную помощь, на права наиболее уязвимых групп населения, таких как женщины, дети, лица пожилого возраста и лица с ограниченными возможностями, с тем чтобы обеспечить учет их особых потребностей в защите и помощи; право местного населения на участие в планировании и проведении мероприятий по уменьшению опасности, принятию мер реагирования и восстановлению, а также право всех лиц, перемещенных в результате бедствий, на получение на недискриминационной основе помощи в долгосрочном урегулировании ситуации, в которой они оказались.

120. МОМ призвала более конкретно указать в комментарии на применимые документы, не имеющие обязательной силы, такие как Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны²⁷⁵ и Оперативные руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета по защите людей в условиях стихийных бедствий²⁷⁶. Упоминание этих документов в проектах статей предоставит важную возможность наполнить обязанности, вытекающие из документов по правам человека, более конкретным содержанием с точки зрения их применения в случае бедствий. Кроме того, МОМ выразила мнение, что термин «уважение» слишком узкий и не охватывает всего спектра обязанностей государств и других субъектов, и рекомендовала включить понятие «защиты» прав. МОМ отметила также, что в комментариях к некоторым из других проектов статей упоминаются конкретные права. МОМ рекомендовала перечислить все эти права в комментарии к данному проекту статьи. МОМ предложила далее указать на то, как нарушения прав человека, совершаемые посредством действия или бездействия государств на этапах до и после бедствия, относятся к явлению перемещения.

²⁷⁵ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, 22 июля 1998 года, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109.

²⁷⁶ Inter-Agency Standing Committee, Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, The Brookings–Bern Project on Internal Displacement, January 2011.

3. Рекомендация Специального докладчика

121. Хотя в рамках рассматриваемой темы затрагиваются вопросы защиты людей в конкретной ситуации, а именно в случае бедствия, дальнейшая работа Комиссии не направлена на разработку еще одного специального документа по правам человека. Международное право прав человека представляет собой автономную, тщательно проработанную отрасль международного права, и Комиссия внимательно следит за тем, чтобы ни одно положение ее проекта по данной отдельной теме никоим образом не пересекалось с уже существующим сводом правил по данному вопросу. Поэтому Комиссия ограничилась включением проекта статьи 6 [8] в качестве необходимой, но общей ссылки на права человека, не вдаваясь в их иерархические различия, основанные на их большей или меньшей значимости в случае бедствий. Упоминание прав человека в проекте статьи 6 [8] служит ссылкой на международное право прав человека в целом, включая, в частности, нормы, касающиеся отчуждаемых и неотчуждаемых прав. По мнению Специального докладчика, с учетом вышесказанного имеющейся в проекте статьи 6 [8] ссылки просто на права человека достаточно.

122. Именно в интересах полной согласованности настоящего проекта и норм международного права прав человека Специальный докладчик готов поддержать предложение использовать в тексте проекта статьи 6 [8] стандартную формулировку «уважение, защита и осуществление» вместо одного слова «уважение». Следует отметить, что слова «имеют право», содержащиеся в данном тексте, относятся к этим трем существительным, а не к выражению «права человека».

123. Таким образом, Специальный докладчик рекомендует передать Редакционному комитету принятый в первом чтении текст проекта статьи 6 [8] с внесенными в него поправками в следующем виде:

**Проект статьи 6
Права человека**

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

Н. Проект статьи 7 [6]: гуманитарные принципы

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.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

124. Проект статьи 7 [6] о гуманитарных принципах обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят пятой — шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи. Греция²⁷⁷, Китай²⁷⁸, Португалия²⁷⁹, Новая Зеландия²⁸⁰, Чешская Рес-

²⁷⁷ А/С.6/65/SR.22, пункт 50.

²⁷⁸ А/С.6/65/SR.22, пункт 62.

публика²⁸¹, Монако²⁸², Польша²⁸³, Исламская Республика Иран²⁸⁴, Ирландия²⁸⁵, Пакистан²⁸⁶, Индонезия²⁸⁷, Испания²⁸⁸, Соединенные Штаты²⁸⁹, Аргентина²⁹⁰, Шри-Ланка²⁹¹, Индия²⁹², Ямайка²⁹³, Российская Федерация²⁹⁴ и МФОКК и КП²⁹⁵ поддержали содержащиеся в проекте статьи ссылки на принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности. Новая Зеландия²⁹⁶ и Пакистан²⁹⁷ отметили, что эти принципы имеют прямое отношение к защите физических лиц и способствуют немедленному оказанию содействия и помощи.

125. Соединенные Штаты²⁹⁸, Япония²⁹⁹ и Нигер³⁰⁰ призвали дополнительно проанализировать и уточнить, каким именно образом эти принципы связаны с реагированием на бедствия. Польша³⁰¹ предложила подробнее изложить содержание этих принципов в комментариях. Ирландия³⁰² отметила, что следует провести четкое различие между проектом статьи 7 [6] и проектами статей 5 [7] и 6 [8] о достоинстве человека и правах человека, а Нидерланды³⁰³ предложили провести различие между проектом статьи 7 [6], с одной стороны, и, с другой стороны, — проектами статей 6 [8] и 8 [5] о правах человека и обязанности сотрудничать. Франция³⁰⁴ предложила изменить название проекта статьи на «принципы оказания гуманитарной помощи», чтобы избежать путаницы с международным гуманитарным правом.

126. Алжир³⁰⁵ согласился с мнением Комиссии о том, что нет необходимости устанавливать, входят ли эти принципы в число общих принципов международного права. Ирландия³⁰⁶ подчеркнула необходимость определения правовых основ принципов, о которых идет речь в проекте статьи 7 [6].

²⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 11.

²⁸⁰ A/C.6/65/SR.23, пункт 16.

²⁸¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 24, и A/C.6/69/SR.20, пункт 9.

²⁸² A/C.6/65/SR.23, пункт 87.

²⁸³ A/C.6/65/SR.23, пункт 100, и A/C.6/67/SR.19, пункт 73.

²⁸⁴ A/C.6/65/SR.24, пункт 37, и A/C.6/69/SR.21, пункт 24.

²⁸⁵ A/C.6/65/SR.24, пункт 55.

²⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

²⁸⁷ A/C.6/65/SR.24, пункт 68.

²⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, пункт 87.

²⁸⁹ A/C.6/65/SR.25, пункт 16, и A/C.6/66/SR.21, пункт 69.

²⁹⁰ A/C.6/65/SR.25, пункт 25.

²⁹¹ A/C.6/65/SR.26, пункт 43.

²⁹² A/C.6/67/SR.20, пункт 19.

²⁹³ A/C.6/67/SR.22, пункт 9.

²⁹⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 101.

²⁹⁵ Заявление от 29 октября 2010 года, 25-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

²⁹⁶ A/C.6/65/SR.23, пункт 16.

²⁹⁷ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

²⁹⁸ A/C.6/65/SR.25, пункт 16, и A/C.6/66/SR.21, пункт 69.

²⁹⁹ A/C.6/65/SR.25, пункт 40.

³⁰⁰ A/C.6/66/SR.23, пункт 54.

³⁰¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 100.

³⁰² Заявление от 29 октября 2010 года, 24-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

³⁰³ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³⁰⁴ A/C.6/65/SR.23, пункт 84.

³⁰⁵ A/C.6/66/SR.25, пункт 31.

³⁰⁶ A/C.6/65/SR.24, пункт 55.

127. Что касается принципа гуманности, то Нидерланды³⁰⁷ согласились со сделанным в Комиссии предложением провести различие между данным принципом и другими принципами, упоминаемыми в проекте статьи и носящими, по мнению Нидерландов, иной характер. Греция³⁰⁸ не высказывала сомнений относительно основополагающего значения данного принципа, однако отметила, что с юридической точки зрения степень соблюдения этого принципа едва ли поддается измерению и поэтому его следует перенести в декларативную часть текста, лучше всего — в преамбулу. Франция³⁰⁹ подчеркнула необходимость сузить содержание принципа, с тем чтобы провести разграничение между ним и принципом достоинства человека, содержащимся в проекте статьи 5 [7].

128. Что касается принципа нейтральности, то Швейцария³¹⁰, Российская Федерация³¹¹, Монако³¹², Пакистан³¹³, Мексика³¹⁴ и Китай³¹⁵ подчеркнули важность принципа, который обеспечивает неполитический характер любой помощи. Греция³¹⁶, Португалия³¹⁷, Австрия³¹⁸, Нидерланды³¹⁹, Сальвадор³²⁰, Эстония³²¹, Ирландия³²², Соединенное Королевство³²³ и Индия³²⁴ выразили сомнения о релевантности принципа нейтральности, поскольку он тесно связан с ситуациями вооруженных конфликтов, которые не входят в сферу охвата данных проектов статей. По их мнению, в мирное время сфера охвата принципов беспристрастности и недискриминации остается такой же. В этой связи Нидерланды³²⁵, Эстония³²⁶ и Чили³²⁷ предложили добавить разъяснения, в том числе в комментариях. Австрия³²⁸ предложила избегать употребления термина «принцип нейтральности» и ограничиться упоминанием «беспристрастности», а также одобрительно отозвалась о формулировке, использованной в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права в 2003 году («Гуманитарную помощь следует предлагать, а в случае принятия — распределять безо всякой дискриминации по запретным мотивам, учитывая при этом нужды наиболее уязвимых групп»)³²⁹. Чили³³⁰ подчеркнула необходи-

³⁰⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³⁰⁸ A/C.6/65/SR.22, пункт 50.

³⁰⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 84.

³¹⁰ A/C.6/65/SR.22, пункт 37.

³¹¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 56.

³¹² A/C.6/65/SR.23, пункт 87.

³¹³ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

³¹⁴ A/C.6/65/SR.25, пункт 5.

³¹⁵ A/C.6/66/SR.23, пункт 41.

³¹⁶ A/C.6/65/SR.22, пункт 50.

³¹⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 11.

³¹⁸ A/C.6/65/SR.23, пункт 38.

³¹⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³²⁰ Замечания, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

³²¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 68.

³²² A/C.6/65/SR.24, пункт 55.

³²³ A/C.6/65/SR.24, пункт 64.

³²⁴ A/C.6/65/SR.25, пункт 35.

³²⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³²⁶ A/C.6/65/SR.23, пункт 68.

³²⁷ A/C.6/65/SR.26, пункт 11.

³²⁸ A/C.6/65/SR.23, пункт 38.

³²⁹ Резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права на его сессии в Брюгге 2 сентября 2003 года, пункт VII (2).

³³⁰ A/C.6/65/SR.26, пункт 11.

мость разъяснить сферу охвата принципа нейтральности по отношению к принципу беспристрастности.

129. Что касается принципа беспристрастности, то Греция³³¹, Нидерланды³³² и Монако³³³ подчеркнули, что данный принцип пользуется широким признанием в международном сообществе. Пакистан³³⁴ отметил, что данный принцип закладывает практическую основу оказания помощи, которая исключает политические мотивы и ориентирована исключительно на потребности пострадавших. Что касается соразмерности — составляющей принципа беспристрастности, — то Китай³³⁵ высказал мнение, что реагирование на бедствия всегда должно соответствовать реальным потребностям регионов и людей, а также должно учитывать возможности пострадавших государств. Швейцария³³⁶ подчеркнула, что экономические соображения ни при каких обстоятельствах не должны играть какую бы то ни было роль при оказании помощи. Ирландия³³⁷ усомнилась в полезности ссылки на принцип соразмерности, а Бразилия³³⁸ отметила, что наилучшим образом обеспечить соразмерность можно при индивидуальном подходе к каждому конкретному случаю.

130. Нидерланды³³⁹ и МФОКК и КП³⁴⁰ отметили, что ссылка на принцип недискриминации может быть излишней, поскольку этот принцип покрывается принципом беспристрастности. Для того чтобы избежать путаницы, МФОКК и КП предложила добавить фразу «и в особенности» после слова «беспристрастности»³⁴¹. Венгрия³⁴², Греция³⁴³ и Ирландия³⁴⁴ поддержали включение в проект статьи принципа недискриминации, поскольку он является ценным и широко признаваемым правовым принципом. Индонезия³⁴⁵ согласилась с этим мнением, однако отметила, что принцип недискриминации дополняет три других принципа, упомянутых в проекте статьи 7 [6]. Сальвадор предложил провести различие между этими двумя принципами, отметив, что принцип недискриминации затрагивает суть вопроса, касающегося защиты людей, а принцип беспристрастности связан с процессом защиты³⁴⁶.

131. Франция³⁴⁷ отметила, что важно подчеркнуть, что фраза «но с учетом потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении» не означает, что разное обращение с людьми, находящимися в разных ситуациях, является дис-

³³¹ A/C.6/65/SR.22, пункт 50.

³³² A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³³³ A/C.6/65/SR.23, пункт 87.

³³⁴ A/C.6/65/SR.24, пункт 57.

³³⁵ A/C.6/65/SR.22, пункт 63.

³³⁶ Заявление от 27 октября 2010 года, 22-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

³³⁷ Заявление от 29 октября 2010 года, 24-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

³³⁸ A/C.6/65/SR.26, пункт 72.

³³⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 44.

³⁴⁰ A/C.6/65/SR.25, пункт 49.

³⁴¹ Там же.

³⁴² A/C.6/65/SR.21, пункт 33.

³⁴³ A/C.6/65/SR.22, пункт 50.

³⁴⁴ A/C.6/65/SR.24, пункт 55.

³⁴⁵ A/C.6/65/SR.24, пункт 68.

³⁴⁶ Замечания, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

³⁴⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 84.

криминацией. Нигер³⁴⁸ предложил разъяснить точное значение слов «тех, кто находится в особо уязвимом положении», чтобы определить, кто будет оценивать их потребности. Сальвадор отметил, что данное положение неизбежно является неопределенным, поскольку круг лиц, находящихся «в особо уязвимом положении», будет зависеть от каждого конкретного случая³⁴⁹. Совет Европы призвал Комиссию больше внимания в проектах статей уделить уязвимым группам³⁵⁰.

132. Что касается других релевантных принципов, то Чешская Республика³⁵¹ и Таиланд³⁵² предложили включить принцип независимости в качестве четвертого основного гуманитарного принципа, дополняющего принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности. Российская Федерация³⁵³, Малайзия³⁵⁴, Индия³⁵⁵, Индонезия³⁵⁶ и Исламская Республика Иран³⁵⁷ подчеркнули важность соблюдения принципов суверенитета, территориальной целостности и невмешательства. Бразилия³⁵⁸ отметила, что необходимо обеспечить баланс между принципом суверенитета государств и защитой прав человека. Куба³⁵⁹ и Российская Федерация³⁶⁰ предложили включить ссылку на принципы суверенитета государств и невмешательства либо в проект статьи 2 [2] (Российская Федерация), либо в другую часть текста (Куба). Южная Африка³⁶¹ предложила добавить оговорку, аналогичную той, что содержится в Конвенции Африканского союза о предоставлении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке (Кампальская конвенция)³⁶² и разъясняющей в статье 5 (12), что никакие положения этой статьи не ущемляют принципы суверенитета и территориальной целостности государств. Португалия³⁶³ отметила, что принцип беспристрастности уже в достаточной мере устраняет причины озабоченности по поводу вмешательства во внутренние дела.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

133. Эквадор предложил добавить ссылки как на принцип «непричинения вреда», так и на принцип «независимости».

³⁴⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 54.

³⁴⁹ Замечания, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

³⁵⁰ Замечания, представленные в письменном виде 25 ноября 2014 года.

³⁵¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 24.

³⁵² A/C.6/65/SR.23, пункт 70.

³⁵³ A/C.6/65/SR.23, пункт 56.

³⁵⁴ A/C.6/66/SR.24, пункт 112.

³⁵⁵ A/C.6/67/SR.20, пункт 19.

³⁵⁶ A/C.6/68/SR.25, пункт 60.

³⁵⁷ A/C.6/69/SR.21, пункт 24.

³⁵⁸ A/C.6/65/SR.26, пункт 72.

³⁵⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 94, и A/C.6/66/SR.24, пункт 27.

³⁶⁰ A/C.6/69/SR.19, пункт 101.

³⁶¹ Заявление от 2 ноября 2012 года, 19-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

³⁶² Конвенция Африканского союза о предоставлении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке, принятая 22 октября 2009 года.

³⁶³ Заявление от 28 октября 2010 года, 23-е заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

134. Что касается принципа нейтральности, то Финляндия от имени государств Северной Европы отметила огромное значение того, чтобы в соответствующих статьях было проведено более четкое различие между военнослужащими и сотрудниками гуманитарных организаций и был особо отмечен сугубо гражданский характер гуманитарной помощи. Финляндия отметила также, что в качестве важнейшей сферы деятельности надо особо подчеркнуть защиту уязвимых групп во время бедствий. Она удовлетворена тем, что Комиссия обозначила в качестве важного гуманитарного принципа удовлетворение потребностей самых уязвимых слоев населения. Вместе с тем Финляндия добавила, что некоторые дальнейшие доработки могли бы повысить практическую значимость этого проекта статьи. Государства Северной Европы подчеркнули также важность включения ссылки на принцип «непричинения вреда».

135. Поддержав принципы, перечисленные в проекте статьи 7 [6], Европейский союз призвал Комиссию рассмотреть также возможность включения ссылки на принцип независимости.

136. МФОКК и КП выразила озабоченность в связи с тем, что ссылки на принципы «беспристрастности» и «недискриминации» как на отдельные понятия вводят в заблуждение, поскольку фундаментальной основой «беспристрастности» является недискриминация. МФОКК и КП повторила свою рекомендацию избегать подобной путаницы, добавив слова «и в особенности» после слова «беспристрастности».

137. МОМ отметила необходимость того, чтобы с учетом обширной сферы применения проектов статей фраза «реагирование на бедствия» была дополнена там, где это уместно, фразой «уменьшение рисков бедствий на этапе, предшествующем бедствию». Принцип недискриминации имеет особое значение также в контексте предотвращения бедствий. Принимая во внимание опасность стигматизации неграждан и уделения им недостаточного внимания при реагировании на бедствия, МОМ приветствовала также включение в комментарии гражданства в качестве основания, запрещающего дискриминацию.

138. Управление по координации гуманитарных вопросов поддержало проект статьи 7 [6], однако отметило, что оно поддержало бы также включение ссылки на обязанность гуманитарных организаций соблюдать в соответствии с резолюцией 58/114 Генеральной Ассамблеи принцип независимости. Управление отметило далее, что в проекте статьи и комментарии к нему не отражено участие местного населения в определении потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении.

3. Рекомендация Специального докладчика

139. Специальный докладчик отмечает, что основополагающие принципы суверенного равенства и невмешательства лежат в основе всего проекта, а проект статьи 7 [6] касается принципов, которые можно назвать «гуманитарными». Принципы, отраженные в проекте статьи 7 [6] и происходящие из международного гуманитарного права и фундаментальных принципов Красного Креста, широко используются и признаются в контексте реагирования на бедствия. Поэтому Специальный докладчик считает обоснованным предложение изменить название проекта статьи на «Принципы гуманитарного реагирования».

140. Как таковые они могут быть с успехом дополнены, как это предлагалось, ссылкой на два других принципа, вместе с которыми они часто приводятся в соответствующих документах: принципы независимости и непричинения вреда. Специальный докладчик может также принять многократно высказанное предложение добавить слова «в особенности» после слова «беспристрастности». Кроме того, он, исключительно в порядке внесения редакционных изменений, хотел бы заменить слово «особо» словом «наиболее» перед словом «уязвимом».

141. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении текст проекта статьи 7 [6] с указанными изменениями в следующем виде:

Проект статьи 7
Принципы гуманитарного реагирования

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

I. Проект статьи 8 [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.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

142. Проект статьи 8 [5] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят четвертой–шестьдесят седьмой и на шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

143. Чили³⁶⁴ и Эстония³⁶⁵ поддержали необходимость дальнейшего уточнения в проекте статьи обязанностей, проистекающих из главной ответственности пострадавшего государства. В частности, Чили³⁶⁶ предложила особо подчеркнуть далее взаимосвязь между главной ответственностью пострадавшего государства и обязанностью сотрудничать.

144. Ирландия³⁶⁷, согласившись в принципе с включением в проекты статей общей ссылки на обязанность сотрудничать «по мере необходимости», указала, что такое положение не должно выходить за рамки понимания этой концепции

³⁶⁴ A/C.6/65/SR.26, пункт 11

³⁶⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 69.

³⁶⁶ A/C.6/65/SR.26, пункт 11.

³⁶⁷ A/C.6/64/SR.22, пункт 19.

в соответствии с обычным международным правом, и предложила конкретнее отразить такие ограничения в комментарии³⁶⁸.

145. Государства Северной Европы³⁶⁹ указали на необходимость обеспечения баланса трех различных элементов обязанности сотрудничать, а именно: суверенитета пострадавшего государства, обязательств в отношении поведения государства, оказывающего помощь, и сведения помощи в случае бедствий к конкретным элементам, из которых обычно состоит сотрудничество по данному вопросу. Румыния подчеркнула необходимость обеспечения баланса между принципом сотрудничества государств и другими применимыми принципами международного права и предложила проанализировать, должны ли меры реагирования на бедствие приниматься только по просьбе пострадавшего государства или же другие государства могут действовать по собственной инициативе в целях защиты прав пострадавших³⁷⁰.

146. Малайзия³⁷¹ высказала мнение о том, что необходимо дать четкое определение обязанности сотрудничать, закрепленной в проекте статьи, чтобы государства понимали сферу своих обязанностей. По мнению Мьянмы, требовать от пострадавшего государства сотрудничать с любым субъектом контрпродуктивно, поэтому такой практики следует избегать³⁷². Аналогичным образом высказалась Греция³⁷³, отметившая, что использование обязывающих формулировок, в частности слова "shall" («должны»), не находит поддержки в практике государств. Соединенное Королевство³⁷⁴ высказало мнение, что использование слова «обязанность» противоречит изначально добровольному характеру принципа сотрудничества. По мнению Израиля³⁷⁵, в проекте статьи необходимо разъяснить, что намечаемое сотрудничество не является обязательством, налагаемым на оказывающие помощь государства. Государства Северной Европы³⁷⁶ и Австрия³⁷⁷ также выразили озабоченность по поводу использования слова "shall" («должны») в проекте статьи. Российская Федерация³⁷⁸ отметила, что обязанность, закрепляемая в проекте, не представляет собой общепризнанного принципа международного права. По ее мнению, необходимо, чтобы в проекте статьи было указано, что пострадавшее государство имеет право выбирать, от кого оно согласно принять помощь, и субъект, с которым оно хотело бы сотрудничать в целях минимизации риска и последствий бедствий³⁷⁹.

147. Делегация Венгрии поддержала включение обязанности оказывать помощь в случае направления соответствующей просьбы³⁸⁰.

148. Исламская Республика Иран³⁸¹ высказала мнение о том, что пострадавшее государство не имеет перед другими международными организациями таких

³⁶⁸ A/C.6/69/SR.19, пункт 175.

³⁶⁹ A/C.6/67/SR.18, пункт 53

³⁷⁰ A/C.6/64/SR.22, пункт 25.

³⁷¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 120.

³⁷² A/C.6/64/SR.21, пункт 3

³⁷³ A/C.6/67/SR.19, пункт 58.

³⁷⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 65.

³⁷⁵ A/C.6/67/SR.20, пункт 38.

³⁷⁶ A/C.6/67/SR.18, пункт 53.

³⁷⁷ A/C.6/67/SR.18, пункт 88.

³⁷⁸ A/C.6/68/SR.25, пункт 38.

³⁷⁹ A/C.6/69/SR.19, пункт 102.

³⁸⁰ A/C.6/68/SR.18, пункт 63.

же обязательств сотрудничать, какие оно имеет перед Организацией Объединенных Наций. По ее мнению, проект статьи следует изменить, с тем чтобы в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и нормами международного права уточнить сферу и границы обязанности сотрудничать. Куба сделала аналогичное предложение и призвала, среди прочего, предусмотреть ссылку на принцип невмешательства во внутренние дела государств³⁸². Исламская Республика Иран³⁸³ предложила также провести в проекте статьи разграничение между государствами и международными организациями, с одной стороны, и соответствующими неправительственными организациями, с другой стороны, поскольку пострадавшее государство не обязано обращаться за помощью к последним. Кроме того, Исламская Республика Иран³⁸⁴ выразила сомнения относительно ссылки на Международный комитет Красного Креста в силу его уникальной роли в урегулировании ситуаций на основе международного гуманитарного права.

149. Российская Федерация предложила объединить проект статьи 8 [5] с проектом статьи 9 [5 бис]³⁸⁵.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

150. Австрия вновь выразила озабоченность по поводу того, что проект статьи 8 [5] не должен толковаться как устанавливающий обязанность государств оказывать помощь, когда об этом просит пострадавшее государство.

151. Эквадор предложил включить ссылку на обязательства организаций и субъектов, упомянутых в проекте статьи 8 [5].

152. Ассоциация карибских государств рекомендовала уточнить в рамках положений статьи, что сотрудничество должно осуществляться на основе существующих правовых механизмов.

153. Европейский Союз приветствовал тот факт, что проекты статей охватывают более широкое понятие «оказывающих помощь субъектов» и что основной чертой деятельности в области оказания помощи в случае бедствий является международное сотрудничество не только между государствами, но и с компетентными межправительственными и неправительственными организациями. Европейский союз отметил, что такое толкование передовой практики следует расширить, чтобы охватить формы сотрудничества по вопросам, среди прочего, оценки потребностей, общей оценки ситуации и оказания помощи. Он отметил, что проект статьи в нынешней формулировке может быть истолкован так, будто он исключает сотрудничество между международными субъектами, и предложил учесть это в комментарии.

154. ФАО признала, что, хотя обязательство сотрудничать не устанавливает общую обязанность оказывать помощь, оно может толковаться как обязательство рассматривать ранние сообщения об опасности и просьбы об оказании помощи, однако обязанности отвечать на такие просьбы нет.

³⁸¹ A/C.6/64/SR.22, пункт 82.

³⁸² Замечания, представленные в письменном виде 5 января 2011 года.

³⁸³ A/C.6/67/SR.20, пункт 15.

³⁸⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 25.

³⁸⁵ A/C.6/68/SR.25, пункт 38.

155. МФОКК и КП с признательностью отметила, что она прямо упомянута в статье, однако подчеркнула, что есть весомые нормативные и практические причины для включения в текст и ее национальных обществ. В связи с этим она рекомендовала заменить фразу «Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста» на «участниками Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца».

156. Управление по координации гуманитарных вопросов приветствовало сделанный в проекте статьи 8 [5] акцент на сотрудничестве ряда различных «оказывающих помощь субъектов». Управление повторно высказало свою рекомендацию сделать ссылку также на «любых других субъектов или физических лиц», поскольку частные субъекты также играют важную роль. Управление просило также внести прямую ссылку на ответственность Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи и включить соответствующие разъяснения в комментарий. Кроме того, Управление призвало включить в комментарий ссылку на «обязанность информировать» или «обязанность уведомлять», аналогичную ссылке, содержащейся в проекте статьи 17 проекта статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, что повлекло бы за собой обязанность уведомлять субъектов, уполномоченных осуществлять сбор информации, обеспечивать раннее предупреждение и координировать оказание помощи со стороны международного сообщества.

157. Всемирный банк отметил, что скорость налаживания сотрудничества и его реализация на практике будут в значительной мере зависеть от ясности правовой/нормативной базы, в рамках которой такое сотрудничество должно осуществляться. Всемирный банк призвал конкретнее назвать технические аспекты, касающиеся правил и процедур координации. По мнению Всемирного банка, если сотрудничество вменяется в обязанность, то для того, чтобы такая обязанность не стала деструктивным фактором, должен существовать ясный набор правил.

3. Рекомендация Специального докладчика

158. Прежде всего Специальный докладчик привлекает внимание к Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций³⁸⁶, которая была принята в ознаменование двадцать пятой годовщины Организации. Декларация служит авторитетным источником, в котором кодифицированы и последовательно разработаны семь фундаментальных принципов международного права, составляющих «договор договоров» — Устав Организации Объединенных Наций. В Декларации был торжественно провозглашен принцип сотрудничества («обязанность [по международному праву] сотрудничать»). Вслед за Уставом и Декларацией в проекте статьи 8 [5] для целей настоящих проектов статей закрепляется этот общепризнанный принцип Устава, приведенный в его авторитетной формулировке «обязанность сотрудничать».

³⁸⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2625 (XXV), приложение.

159. Специальный докладчик не усматривает каких-либо изменений основного смысла статьи 8 [5] ни в случае включения в текст прямой ссылки на Координатора чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций, ни в случае замены фразы «Международную федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международный комитет Красного Креста» фразой «участников Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца» с целью предусмотреть участие национальных обществ.

160. По мнению Специального докладчика, этот текст можно сделать еще более упорядоченным, заменив слова «другими компетентными межправительственными организациями» и «соответствующими неправительственными организациями» на слова «другими оказывающими помощь субъектами», поскольку эти слова, объясняемые в подпункте (с) проекта статьи 4, покрывают оба типа организаций.

161. Таким образом, Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении текст проекта статьи 8 с указанными изменениями в следующем виде:

Проект статьи 8
Обязанность сотрудничать

В соответствии с настоящими проектами статей государства по мере необходимости сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций, в особенности с ее Координатором гуманитарной помощи, с участниками Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь субъектами.

Ж. Статья 9 [5 bis]: 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 товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

162. Проект статьи 9 [5 bis] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят седьмой — шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

163. Европейский Союз³⁸⁷, Словения³⁸⁸, Чили³⁸⁹, Мексика³⁹⁰, Южная Африка³⁹¹, Франция³⁹², Малайзия³⁹³, Соединенные Штаты³⁹⁴, Индонезия³⁹⁵ и Венгрия³⁹⁶ в целом приветствовали проект статьи.

³⁸⁷ A/C.6/67/SR.18, пункт 71.

³⁸⁸ A/C.6/67/SR.18, пункт 126.

³⁸⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 10.

³⁹⁰ A/C.6/67/SR.19, пункт 18.

³⁹¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 83.

³⁹² A/C.6/67/SR.19, пункт 95.

³⁹³ A/C.6/67/SR.19, пункт 110.

164. Пакистан³⁹⁷ подчеркнул, что пострадавшее государство сохраняет главенство во всех формах сотрудничества, включая гуманитарную помощь и координацию международных мер в области экстренной помощи. Сальвадор³⁹⁸ отметил, что в проекте статьи 9 [5 bis] справедливо сохранен диспозитивный характер сотрудничества государств.

165. Сингапур³⁹⁹ заявил, что помимо обязанности сотрудничать, оговоренной в проекте статьи 8 [5], проект статьи 9 [5 bis] не налагает на пострадавшее государство дополнительную обязанность обращаться с просьбой о налаживании форм сотрудничества, приведенных в перечне, и не налагает на другие государства дополнительной обязанности предлагать их. По мнению Российской Федерации⁴⁰⁰, проект статьи 9 [5 bis] не должен рассматриваться как устанавливающий юридические обязательства; формы помощи, предлагаемой пострадавшему государству, должны определяться на основе просьбы самого государства. Словения⁴⁰¹, занявшая схожую позицию, выразила мнение, что проект статьи 9 [5 bis] нельзя рассматривать как предполагающий наложение на государства обязанности оказывать помощь, поскольку в действующем международном праве и практике нет оснований для закрепления такой обязанности.

166. Мексика⁴⁰² отметила, что формулировку проекта статьи 9 [5 bis] не следует толковать как ограничивающую возможности государств предлагать иные, помимо перечисленных, формы сотрудничества и что проект статьи следует уточнить, с тем чтобы закрепить такую возможность государств. Ирландия⁴⁰³, Российская Федерация⁴⁰⁴ и Сингапур⁴⁰⁵ напомнили, что не предполагалось, что перечень форм сотрудничества, содержащийся в статье 9 [5 bis], будет исчерпывающим.

167. Индонезия⁴⁰⁶ высказала мнение, что с учетом непредсказуемости бедствий в проектах статей не следует пытаться дать исчерпывающий перечень всех видов помощи. Греция⁴⁰⁷ также поддержала включение не исчерпывающего, а примерного перечня видов помощи, которая может быть предоставлена.

168. Что касается видов помощи, предусмотренных в проекте статьи 9 [5 bis], то Европейский союз⁴⁰⁸ рекомендовал включить в комментарий конкретную ссылку на использование спутниковых изображений в качестве важного средства оказания технической помощи при реагировании на чрезвычайные ситуации. Ирландия⁴⁰⁹ поинтересовалась, не будет ли полезным сделать ссылку на

³⁹⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 115.

³⁹⁵ A/C.6/67/SR.20, пункт 28.

³⁹⁶ A/C.6/67/SR.20, пункт 52, и A/C.6/68/SR.18, пункт 63.

³⁹⁷ A/C.6/68/SR.24, пункт 116.

³⁹⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 49.

³⁹⁹ A/C.6/68/SR.25, пункт 108.

⁴⁰⁰ A/C.6/68/SR.25, пункт 37, и A/C.6/69/SR.19, пункт 104.

⁴⁰¹ A/C.6/67/SR.18, пункт 126.

⁴⁰² A/C.6/67/SR.19, пункт 18.

⁴⁰³ A/C.6/67/SR.19, пункт 22.

⁴⁰⁴ A/C.6/68/SR.25, пункт 37, и A/C.6/69/SR.19, пункт 104.

⁴⁰⁵ A/C.6/68/SR.25, пункт 108.

⁴⁰⁶ A/C.6/67/SR.20, пункт 28.

⁴⁰⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 58.

⁴⁰⁸ A/C.6/67/SR.18, пункт 71.

⁴⁰⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 22.

оценку потребностей. Румыния⁴¹⁰ предложила включить финансовую помощь в число предусмотренных форм сотрудничества. Южная Африка⁴¹¹ отметила, что в проекте статьи 9 [5 bis] не упоминаются никакие формы консультаций между заинтересованными государствами относительно видов необходимого сотрудничества или помощи, и выразила мнение, что отсутствие консультаций может привести к оказанию неэффективной или неадекватной помощи.

169. Австрия⁴¹² высказала мнение, что не нужно сохранять в тексте проект статьи 9 [5 bis], поскольку, как сказано в самом комментарии, в проекте статьи нет никаких нормативных положений, а лишь приводится примерный перечень возможных форм сотрудничества.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

170. Австрия вновь высказала свое мнение о том, что необходимости в данном проекте статьи нет. По ее мнению, перечень различных мер, принимаемых государствами, лучше всего привести в комментарии.

171. Куба предложила включить ссылку на «международную помощь» как одну из форм сотрудничества.

172. МФОКК и КП высказала мнение, что проекты статей 9 [5 bis] и 10 [5 тер] должны также содержать упоминание работ по восстановлению, и предложила включить в число дополнительных форм сотрудничества финансовую поддержку, обучение, обмен информацией, а также проведение совместных учений и планирование.

173. В качестве одной из форм сотрудничества МОМ предложила включить сотрудничество со странами происхождения лиц, являющихся негражданами и находящимися в районе бедствия, в формате двусторонней координации, направленной, в частности, на обеспечение доступа к гражданам в ходе кризиса, координации процедур эвакуации и упрощения выдачи документов.

174. Управление по координации гуманитарных вопросов предложило включить «услуги» в качестве одной из форм сотрудничества, так как ссылка на них приводится в подпункте (d) проекта статьи 4.

3. Рекомендация Специального докладчика

175. Глагол «включает» употребляется здесь намеренно, чтобы был ясен чисто примерный характер перечня форм сотрудничества, приведенного в проекте статьи 9 [5 bis]. Предполагается возможность использования и иных форм сотрудничества, даже если они не названы в тексте. Поэтому Специальный докладчик не видит необходимости вносить изменения в проект статьи 9 [5 bis] и перечислять дополнительные примеры. Кроме того, конкретное упоминание «международной помощи» не нужно, поскольку она покрывается содержащимся в проекте статьи прямым упоминанием «гуманитарной помощи».

⁴¹⁰ A/C.6/67/SR.19, пункт 89.

⁴¹¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 83.

⁴¹² A/C.6/68/SR.23, пункт 62.

176. В связи с этим Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет принятый в первом чтении проект статьи 9 [5 bis] без изменений.

К. Проект статьи 10 [5 ter]: сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

Сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

177. Проект статьи 10 [5 ter] обсуждался в Шестом комитете в ходе шестьдесят восьмой и шестьдесят девятой сессий Генеральной Ассамблеи.

178. Как отметила Тонга⁴¹³, в проекте статьи 10 [5 ter] подтверждается, что обязанность государств по сотрудничеству в соответствии с проектом статьи 8 [5] включает меры, целью которых является снижение риска бедствий. Южная Африка⁴¹⁴ и Греция⁴¹⁵, с другой стороны, заявили о том, что в проекте статьи 10 [5 ter] содержится расплывчатое требование о том, чтобы государства и другие заинтересованные стороны сотрудничали между собой. Греция⁴¹⁶ высказалась за то, чтобы в проект статьи 11 [16] была включена прямая ссылка на проект статьи 10 [5 ter], которая бы гласила, что каждое государство при осуществлении своей обязанности уменьшать риск бедствий может «просить о сотрудничестве и стремиться к сотрудничеству, предусмотренному в статье 10 [5 ter], в соответствующих случаях». С другой стороны, Европейский союз⁴¹⁷ предложил, чтобы в проект статьи 10 [5 ter] была включена ссылка на проект статьи 11 [16].

179. Южная Африка⁴¹⁸ подтвердила, что для полной реализации проекта статьи 10 [5 ter] его следует включить в проект статьи 8 [5]. Российская Федерация⁴¹⁹ также высказалась за включение проекта статьи 10 [5 ter] в проект статьи 8 [5] и предложила следующую формулировку в отношении сотрудничества: «Государства по мере возможности сотрудничают между собой и по мере необходимости — с международными организациями в целях оказания помощи пострадавшему государству и друг другу в целях уменьшения риска бедствий»⁴²⁰. Нидерланды⁴²¹ поддержали намерение включить проект статьи 10 [5 ter] в проект статьи 8 [5] или проект статьи 9 [5 bis], с тем чтобы этапу подготовки к бедствиям не уделялось слишком много внимания. Индия⁴²²

⁴¹³ A/C.6/68/SR.25, пункт 85.

⁴¹⁴ A/C.6/68/SR.24, пункт 12.

⁴¹⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 33.

⁴¹⁶ Там же.

⁴¹⁷ A/C.6/68/SR.23, пункт 31.

⁴¹⁸ A/C.6/68/SR.24, пункт 12.

⁴¹⁹ A/C.6/68/SR.25, пункт 38.

⁴²⁰ A/C.6/69/SR.19, пункт 103.

⁴²¹ A/C.6/68/SR.25, пункт 98.

⁴²² A/C.6/68/SR.24, пункт 123.

согласилась с возможностью сгруппировать проекты статей, в которых рассматриваются аспекты сотрудничества.

180. Как отметила Малайзия⁴²³, термин «меры», по-видимому, перекликается с конкретными мерами, перечисленными в пункте 1 проекта статьи 11 [16], что может чрезмерно расширить значение обязанности сотрудничать. Кроме того, она выразила озабоченность по поводу того, что сочетание проектов статей 8 [5], 10 [5 ter] и 11 [16] может привести к узурпации наднациональным органом суверенного права пострадавшего государства⁴²⁴. По мнению Таиланда⁴²⁵, проект статьи 10 [5 ter] должен рассматриваться с учетом проектов статей 14 [11] и 15 [13]. С точки зрения общего содержания в этих проектах статей признавалось право пострадавшего государства отказаться от предложений помощи в том случае, если оно считает, что предлагающее помощь государство или субъект имеет скрытый мотив, который может представлять угрозу для суверенитета или принципиальных национальных интересов пострадавшего государства.

181. Европейский союз⁴²⁶ высказал мнение, что в соответствии с Хиогской рамочной программой действий⁴²⁷ слова «и на обеспечение устойчивости к ним» следует включить в заключительную часть проекта статьи 10 [5 ter]. Кроме того, он отметил, что из полного текста проектов статей 8 [5], 9 [5 bis] и 10 [5 ter] должно следовать, что сотрудничество *ratione temporis* должно иметь место не только на этапе оказания экстренной помощи, но и на этапе, предшествующем бедствию, а также после того, как бедствие произошло.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

182. Австрия выразила озабоченность по поводу того, что с учетом объемности понятия «бедствие» государства, выполняющие это положение, будут обязаны сотрудничать в целях уменьшения опасности террористических актов или гражданских беспорядков, уступающих по своему масштабу немеждународному вооруженному конфликту (который уже регулируется существующими нормами международного права).

183. Нидерланды вновь высказались за то, чтобы особое внимание уделялось этапу фактического реагирования на бедствия, как это предлагалось в названии исследования.

184. Катар предложил упомянуть о преодолении последствий бедствий.

185. Европейский союз и Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий предлагали сослаться на рекомендации, содержащиеся в Сендайской рамочной программе. По мнению представителя вышеуказанного Управления, в случае необходимости включения этого проекта статьи в проект статьи 8 [5] было бы желательно, чтобы он оставался в качестве от-

⁴²³ A/C.6/68/SR.25, пункт 23.

⁴²⁴ Там же.

⁴²⁵ A/C.6/68/SR.25, пункт 88.

⁴²⁶ A/C.6/68/SR.23, пункт 31.

⁴²⁷ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин, принятая на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Согг.1, глава 1, резолюция 2).

дельного пункта и сохранил свою нынешнюю формулировку. Всемирный банк просил разъяснить, будет ли проект статьи применяться и к деятельности по уменьшению рисков в период после бедствий, осуществляемой в дополнение к экстренной и восстановительной помощи.

186. По мнению ВПП, включение универсальных международных обязательств по предупреждению бедствий, в том числе по уменьшению их опасности, будет содействовать работе ВПП в той мере, в какой это подтолкнет государства к принятию внутренних правил предотвращения бедствий, в результате чего повысится вероятность наличия эффективных систем на случай бедствий.

3. Рекомендация Специального докладчика

187. Комментарии и замечания по проекту статьи 10 [5 ter] в основном касаются его места в тексте, а не содержания. При этом Специальный докладчик подчеркивает, что, как уже разъяснялось выше в связи с проектом статьи 2 [2], основное, хотя и не исключительное внимание в настоящем своде проектов статей уделяется этапу реагирования на бедствия при обеспечении учета мер, принимаемых для предотвращения бедствий или уменьшения их опасности на этапе до их возникновения. Чтобы подчеркнуть, что этому последнему этапу придается все больше значения, в качестве отдельных и самостоятельных положений были последовательно включены два связанных друг с другом проекта статей — 10 [5 ter] и 11 [16]. Хотя проект статьи 8 [5] сформулирован в общих выражениях, формы сотрудничества, предусмотренные в следующем положении — проекте статьи 9 [5 bis], имеют непосредственное отношение к самому этапу бедствий и последующему периоду. Что касается уменьшения опасности бедствий, то в проекте статьи 10 [5 ter] одновременно упоминается обязанность сотрудничать, закрепленная в проекте статьи 8 [5], и приводится общая ссылка на возможность принятия каких-либо мер по уменьшению риска бедствий, примеры которых перечислены в пункте 2 следующего положения — проекте статьи 11 [16]. Объединение проекта статьи 10 [5 ter] с проектом статьи 8 [5] или проектом статьи 9 [5 bis] привело бы к тому, что их отличительные особенности стали бы менее заметными, логическая последовательность их положений была бы нарушена и возникла бы путаница.

188. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет текст проекта статьи 10 [5 ter], принятый в первом чтении и переформулированный следующим образом:

Проект статьи 10

Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

Обязанность сотрудничать, предусмотренная в проекте статьи 8, распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

L. Проект статьи 11 [16]: обязанность уменьшать риск бедствий

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.
2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

189. Вопрос о включении мер по уменьшению риска бедствий в данный свод проектов статей рассматривался в ходе обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете в начале шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи. Проект статьи 11 [16] в своей первоначальной редакции, представленной в виде проекта статьи 16, обсуждался в Шестом комитете в ходе шестьдесят восьмой и шестьдесят девятой сессий Генеральной Ассамблеи.

190. Франция с самого начала полагала, что изучение темы следует сосредоточить, *ratione temporis*, только на мерах реагирования в случае бедствия, поскольку любая попытка кодификации обязанностей по предотвращению бедствий будет представлять собой огромную проблему по причине того, что вид необходимой превентивной деятельности будет меняться в зависимости от ситуации⁴²⁸. Куба⁴²⁹, Гана⁴³⁰, Греция⁴³¹, Польша⁴³² и Таиланд⁴³³, с другой стороны, выступили в поддержку комплексного подхода к теме, уделяя основное внимание различным этапам деятельности, связанной с бедствиями, включая этап предупреждения. По мнению Ирландии⁴³⁴ и Португалии⁴³⁵, несмотря на их согласие на начальном этапе обращать особое внимание на реагирование, Комиссия, тем не менее, должна в рамках проектов статей также учитывать предотвращение бедствий, сокращение их масштабов и смягчение их последствий.

191. Затем включение проекта статьи 11 [16] приветствовали Чили⁴³⁶, Китай⁴³⁷, Греция⁴³⁸, Германия⁴³⁹, Ирландия⁴⁴⁰, Япония⁴⁴¹, Мексика⁴⁴², Польша⁴⁴³, Слове-

⁴²⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 20. См. также A/C.6/68/SR.17, пункт 112.

⁴²⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 94.

⁴³⁰ A/C.6/64/SR.22, пункт 9.

⁴³¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 59.

⁴³² A/C.6/64/SR.21, пункт 75, и A/C.6/65/SR.23, пункт 99.

⁴³³ A/C.6/65/SR.23, пункт 71.

⁴³⁴ A/C.6/64/SR.22, пункт 14.

⁴³⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 83.

⁴³⁶ A/C.6/68/SR.24, пункт 66.

⁴³⁷ A/C.6/68/SR.26, пункт 11.

⁴³⁸ A/C.6/68/SR.24, пункт 33.

⁴³⁹ A/C.6/68/SR.24, пункт 58, и A/C.6/69/SR.19, пункт 170.

⁴⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, пункт 117.

⁴⁴¹ A/C.6/68/SR.23, пункт 72.

⁴⁴² A/C.6/68/SR.25, пункт 11.

⁴⁴³ A/C.6/68/SR.24, пункт 106.

ния⁴⁴⁴, Южная Африка⁴⁴⁵ и Европейский союз⁴⁴⁶. Нидерланды, которые сначала выражали сомнения по поводу рассмотрения вопроса о предотвращении бедствий и обеспечении готовности к ним⁴⁴⁷, поддержали формулировку проекта статьи, в которой, по их мнению, вопрос о характере обязанности разъясняется надлежащим образом⁴⁴⁸. МФОКК и КП решительно выступила за включение проекта статьи 11 [16] и выразила мнение, что однозначное подтверждение международной обязанности было бы полезным инструментом для устранения пробелов в отчетности на национальном уровне, которые часто продолжают препятствовать достижению прогресса в деле уменьшения рисков⁴⁴⁹.

192. Таиланд предусматривал всеобъемлющее положение о предупреждении бедствий и смягчении их последствий, включающее такие аспекты, как обмен информацией, право получать надлежащие предупреждения и достоверную информацию, участие общественности в оказании помощи и управлении рисками, улучшение координации реагирования на бедствия и восстановление после бедствий⁴⁵⁰. Греция призвала к тому, чтобы в данном тексте проекты статей 11 [16] и 10 [5 ter], посвященные сотрудничеству в целях уменьшения риска бедствий, были лучше увязаны между собой, а также предложила, чтобы в тексте говорилось о том, что «каждое государство при осуществлении своей обязанности уменьшать риск бедствий может просить о сотрудничестве и стремиться к сотрудничеству, предусмотренному в статье 10 [5 ter], в соответствующих случаях»⁴⁵¹. Польша призвала Комиссию согласовать формулировки других положений (таких, как проекты статей 5 [7] и 7 [6]), с тем чтобы обеспечить учет того, что в сферу применения проектов статей включена деятельность по уменьшению риска бедствий⁴⁵².

193. Соединенные Штаты не согласились с утверждением о том, что каждое государство имеет обязательство по международному праву принимать необходимые и надлежащие меры по предотвращению бедствий, смягчению их последствий и обеспечению готовности к ним. По их мнению, собранная Комиссией информация не доказала существование нормы международного обычного права, а прогрессивное развитие международного права в этом направлении не представляется целесообразным, поскольку каждое государство должно самостоятельно определять, какие меры по снижению риска являются необходимыми и надлежащими⁴⁵³. Австрия высказала мнение, что включение обязанности уменьшать опасность бедствий, судя по всему, выходит за рамки первоначального тематического мандата и что подобное широкое обязательство может вступать в противоречие с действующими правовыми режимами, направленными на предупреждение определенных видов бедствий; вместо этого основное внимание можно сосредоточить на предупреждении бедствий и смягчении их последствий⁴⁵⁴. По мнению Республики Корея, рассмотрение обязанности

⁴⁴⁴ A/C.6/68/SR.21, пункт 49.

⁴⁴⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 18.

⁴⁴⁶ A/C.6/68/SR.23, пункт 31.

⁴⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 30.

⁴⁴⁸ A/C.6/68/SR.25, пункт 98.

⁴⁴⁹ A/C.6/68/SR.26, пункт 17.

⁴⁵⁰ A/C.6/67/SR.19, пункт 42.

⁴⁵¹ A/C.6/68/SR.24, пункт 33.

⁴⁵² A/C.6/68/SR.24, пункт 106.

⁴⁵³ A/C.6/68/SR.23, пункт 48, и A/C.6/69/SR.20, пункт 120.

⁴⁵⁴ A/C.6/68/SR.23, пункт 63.

предотвращать в качестве общего принципа, отличного от некоторых конкретных сфер, таких как экологическое право, выходит далеко за рамки современного международного права, а любая попытка характеризовать эту обязанность таким образом приведет к ущемлению суверенитета государств⁴⁵⁵. Российская Федерация усомнилась в правомерности аналогии, проведенной с международными нормами в области прав человека и нормами международного экологического права, и рекомендовала переформулировать данное положение в виде рекомендации, включающей фразу «с учетом имеющегося потенциала»⁴⁵⁶. Франция⁴⁵⁷ и Исламская Республика Иран⁴⁵⁸ усомнились в существовании международно-правового обязательства предотвращать риск бедствий.

194. Что касается формулировки проекта статьи 11 [16], то Франция предложила изменить его название на «Предотвращение бедствий», чтобы избежать широких обобщений относительно соблюдения действующих норм⁴⁵⁹. Соединенные Штаты предложили изменить название проекта статьи на «Уменьшение риска бедствий»⁴⁶⁰.

195. Что касается пункта 1, то Чили⁴⁶¹ и Финляндия (от имени государств Северной Европы)⁴⁶² подчеркнули важность использования слов «каждое государство», которые, как считается, надлежащим образом указывают на существование правового обязательства каждого государства в индивидуальном порядке принимать соответствующие меры. Европейский союз предложил упомянуть принятие «системных» мер по снижению риска бедствий, с тем чтобы воспроизвести формулировку Хиогской рамочной программы действий, и «эффективное» применение законодательства. Кроме того, Европейский союз предложил, чтобы в ходе проведения многокомпонентных оценок риска определялись уязвимые лица и общины и соответствующие объекты инфраструктуры, подверженные опасностям⁴⁶³. По мнению Чили, целесообразно включить фразу «в том числе посредством законодательства и правил»⁴⁶⁴. Южная Африка предложила изменить эту фразу на «в том числе, в частности, посредством законодательства и правил», с тем чтобы подчеркнуть важность внутригосударственного законодательства⁴⁶⁵. Чили также одобрила ссылку на конечную цель принимаемых государствами мер, а именно «предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним»⁴⁶⁶. Южная Африка предложила добавить фразу «среди прочего» с учетом возможности принятия альтернативных мер, которые могут быть доступны⁴⁶⁷. Малайзия высказалась в поддержку первоначального предложения Специального докладчика, в соответствии с которым принятие «соответствующих мер» ограничивалось созда-

⁴⁵⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 91.

⁴⁵⁶ A/C.6/68/SR.25, пункт 41, и A/C.6/69/SR.19, пункт 105.

⁴⁵⁷ A/C.6/68/SR.17, пункт 113.

⁴⁵⁸ Заявление от 5 ноября 2013 года, 26-е заседание, шестьдесят восьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁴⁵⁹ A/C.6/68/SR.17, пункт 113.

⁴⁶⁰ A/C.6/68/SR.23, пункт 48.

⁴⁶¹ A/C.6/68/SR.24, пункт 67.

⁴⁶² A/C.6/68/SR.23, пункт 40.

⁴⁶³ A/C.6/68/SR.23, пункт 32.

⁴⁶⁴ A/C.6/68/SR.24, пункт 67.

⁴⁶⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 16.

⁴⁶⁶ A/C.6/68/SR.24, пункт 67.

⁴⁶⁷ A/C.6/68/SR.24, пункт 17.

нием институциональных механизмов и не предусматривало утверждения законодательных и нормативных документов⁴⁶⁸. Беларусь рекомендовала переформулировать положение таким образом, чтобы в нем более полно отражались экономические и другие факторы, ограничивающие способность государств минимизировать масштабы стихийных бедствий, и подчеркивалась важность оказания пострадавшим государствам технической и других видов помощи⁴⁶⁹.

196. Португалия рекомендовала Комиссии и далее разъяснять вопрос о том, какую степень риска можно предвидеть и когда у государств возникает обязанность уменьшать опасность бедствий и принимать меры для предупреждения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним⁴⁷⁰. Южная Африка отметила, что не все государства обладают потенциалом или ресурсами для принятия необходимых и надлежащих мер и поэтому не все смогут соблюдать свои обязательства, особенно при отсутствии у них национальной законодательной базы, регулирующей уменьшение риска бедствий⁴⁷¹. Индия отметила отсутствие ясности в вопросе о том, применяется ли это положение к техногенным бедствиям, а также предложила учитывать принцип общей, но дифференцированной ответственности, предусмотренный природоохранным законодательством развивающихся государств⁴⁷². Тонга предложила уточнить в комментарии к проекту статьи, что обязанность государства предупреждать бедствие включает обязанность принимать необходимые и надлежащие меры для обеспечения того, чтобы его действия не повышали риск наступления бедствия в других государствах⁴⁷³.

197. Что касается пункта 2, то наблюдатель от Европейского союза предложил упомянуть практические превентивные меры, реализация которых помогла бы населению или общинам уменьшать уязвимость и повышать устойчивость⁴⁷⁴. Чили⁴⁷⁵, Финляндия (от имени государств Северной Европы)⁴⁷⁶ и Япония⁴⁷⁷ напомнили о том, что перечень мер не является исчерпывающим. Южная Африка предложила внести дополнительную ясность путем добавления фразы «среди прочего»⁴⁷⁸. По мнению Финляндии, выступавшей от имени государств Северной Европы, национальное законодательство, несмотря на его важность, недостаточно: нужны еще и действенные практические меры по снижению риска бедствий и смягчению их последствий⁴⁷⁹. Представитель Чили подтвердил свое понимание того, что обязательство уменьшать риск предусматривает принятие мер преимущественно на национальном уровне и что если для реализации этих мер требуется взаимодействие между государствами или с другими международными участниками, то применимой нормой наряду с проек-

⁴⁶⁸ A/C.6/68/SR.25, пункт 24.

⁴⁶⁹ A/C.6/69/SR.20, пункт 82.

⁴⁷⁰ A/C.6/68/SR.23, пункт 76.

⁴⁷¹ A/C.6/68/SR.24, пункт 15.

⁴⁷² A/C.6/68/SR.24, пункт 122.

⁴⁷³ A/C.6/68/SR.25, пункт 86.

⁴⁷⁴ A/C.6/68/SR.23, пункт 32.

⁴⁷⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 67.

⁴⁷⁶ A/C.6/68/SR.23, пункт 40.

⁴⁷⁷ A/C.6/68/SR.23, пункт 72.

⁴⁷⁸ A/C.6/68/SR.24, пункт 17.

⁴⁷⁹ A/C.6/68/SR.23, пункт 40.

том статьи 9 [5 ter] должен являться проект статьи 8 [5]⁴⁸⁰. Китай призвал Комиссию упомянуть роль космических и других новых технологий⁴⁸¹. Представитель МФОКК и КП, имевший статус наблюдателя, рекомендовал включить ссылку на оценку и уменьшение уязвимости и укрепление потенциала противодействия общин, которые сталкиваются с опасными природными явлениями, а также повысить способность общин укреплять свою безопасность посредством информирования, просвещения и участия в планировании и осуществлении деятельности по уменьшению риска бедствий⁴⁸².

198. Малайзия выразила озабоченность по поводу того, что требование по сбору и распространению государствами информации о рисках и понесенных в прошлом убытках может затронуть вопросы, связанные с национальной безопасностью государства, а также высказалась в поддержку того, чтобы такое обязательство не возводилось в абсолют, но соблюдалось в соответствии с действующим законодательством, правилами, нормативными документами и национальной политикой государства⁴⁸³.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

199. Австралия вновь обратила внимание на целесообразность дальнейшего рассмотрения способности всех государств выполнять обязанности, закрепленные в проекте статьи.

200. Финляндия, выступавшая от имени государств Северной Европы, подчеркнула значение принципа должной осмотрительности, о котором, в частности, свидетельствует обязанность государств принимать превентивные меры по уменьшению опасности бедствий, изложенная в проекте статьи 11 [16]. Она рекомендовала лучше осветить в комментарии вопрос о предотвращении рисков. Кроме того, государства Северной Европы отметили, что надо установить обязанность государств не только принимать соответствующие национальные меры, но и участвовать в международном сотрудничестве, как об этом сказано в проекте статьи 10 [5 ter].

201. Куба предложила внести в пункт 2 поправки с целью определить различные этапы «раннего предупреждения».

202. Германия отметила необходимость выполнения Сендайской рамочной программы и предложила включить ссылку на системы раннего предупреждения и механизмы распределения рисков.

203. Ассоциация карибских государств отметила, что концепция «распространения информации», упомянутая в пункте 2, может повлечь за собой увеличение тяжести бремени пострадавшего государства, если от него будет ожидать разработка платформы для сбора данных, и затронула, в частности, вопросы доступности, технического обслуживания и обмена протоколами.

204. Европейский союз предложил отразить в проекте статьи рекомендации Сендайской рамочной программы.

⁴⁸⁰ A/C.6/68/SR.24, пункт 68.

⁴⁸¹ A/C.6/68/SR.26, пункт 12.

⁴⁸² A/C.6/68/SR.25, пункт 18.

⁴⁸³ A/C.6/68/SR.25, пункт 24.

205. ФАО согласилась с тем, что вопрос о способности местного населения противостоять бедствиям важнее и должен рассматриваться как в период до бедствия, так и в период после его возникновения. ФАО отметила, что работе над комментариями к проекту статьи мог бы содействовать анализ взаимосвязи между сокращением риска бедствий и способностью им противостоять.

206. МФОКК и КП вновь подтвердила свою позицию, что закрепление в директивном документе обязанности принимать необходимые и надлежащие меры для снижения риска бедствий поможет правительственным чиновникам, выступающим за уменьшение опасности бедствий, обосновывать необходимость уделения этой важнейшей деятельности большего внимания. По ее мнению, перечень мер, содержащийся в пункте 2, должен включать не только оценку рисков, но и оценку уровня уязвимости, ее снижение и повышение защищенности общин, сталкивающихся со стихийными бедствиями.

207. МОМ тоже поддержала включение прямой ссылки на Сендайскую рамочную программу. Она также выразила мнение, что меры, приведенные в качестве примера в пункте 2, имеют слишком узконаправленный характер. Она напомнила, что ни в Хиогской рамочной программе действий, ни в Сендайской рамочной программе уменьшение риска бедствий и собственно гуманитарные мероприятия не увязаны. Процесс уменьшения риска бедствий в основном зависит от сторон, не участвующих в гуманитарной деятельности, в частности по причине того, что его основные аспекты тесно связаны с достижением устойчивого развития и осуществлением на местном уровне долгосрочной деятельности по расширению прав и возможностей. В проекте статьи надо более решительно подтвердить важность мер, направленных на уменьшение уязвимости и укрепление сопротивляемости.

208. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий с удовлетворением отметило проект статьи, в котором, по его мнению, отражается важнейший прогресс в деле уменьшения опасности бедствий и обеспечения подотчетности в связи с управлением рисками, сопряженными с бедствиями. В то же время оно предложило внести в проект статьи и комментарии к ним ряд уточнений, с тем чтобы рискам уделялось повышенное внимание.

209. Всемирный банк рекомендовал упомянуть существующие стандарты и передовые методы, касающиеся законодательных и нормативно-правовых мер по предотвращению бедствий, а также предложил включить в перечень мер, приведенный в пункте 2, пространственное планирование.

3. Рекомендация Специального докладчика

210. Текст проекта статьи 11 [16] был принят в первом чтении до принятия в 2015 году Сендайской рамочной программы, в которой отражается современный взгляд на стремительно развивающуюся концепцию. Поэтому Специальный докладчик осознает необходимость учета Сендайской рамочной программы при разработке текста проекта статьи 11 [16], который должен быть принят во втором чтении. Как уже отмечалось, в Сендайской рамочной программе особое внимание уделяется не только понятию «бедствие», но и понятию «крик». В этой связи Специальный докладчик может согласиться с предложением о том, чтобы в пункт 1 после слова «предотвращения» добавить фразу «возникновения новых рисков и уменьшения существующих рисков», а также

может согласиться поменять название проекта статьи с «Обязанность уменьшать риск бедствий» на «Уменьшение риска бедствий». В добавлении слова «систематические» после слова «меры», как это предлагалось, какой-либо нужды нет, поскольку его смысл охватывается в тексте уже имеющейся фразой «необходимые и надлежащие».

211. Что касается пункта 2, то Специальный докладчик считает целесообразным повторить здесь уже приводившееся в другом месте пояснение о том, что глагол «включают» используется для указания на неполный характер упомянутого перечня мер.

212. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет текст проекта статьи 11 [16], принятый в первом чтении и переформулированный следующим образом:

Проект статьи 11
Уменьшение риска бедствий

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения возникновения новых рисков и уменьшения существующих рисков, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

М. Проект статьи 12 [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 бедствия.

2. Пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

213. Проект статьи 12 [9] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят пятой, шестьдесят шестой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

214. Он получил общую поддержку со стороны Швейцарии⁴⁸⁴, Чешской Республики⁴⁸⁵, Малайзии⁴⁸⁶, Румынии⁴⁸⁷, Шри-Ланки⁴⁸⁸, Европейского союза⁴⁸⁹, Колумбии⁴⁹⁰, Франции⁴⁹¹, Ирландии⁴⁹², Тонги⁴⁹³ и Сальвадора⁴⁹⁴.

⁴⁸⁴ A/C.6/65/SR.22, пункт 38.

⁴⁸⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 25.

⁴⁸⁶ A/C.6/66/SR.24, пункт 122.

⁴⁸⁷ A/C.6/65/SR.24, пункт 48.

215. Пакистан выразил мнение, что проект статьи 12 [9] очень важный, и отметил, что главная роль пострадавшего государства в оказании экстренной помощи в случае бедствия проистекает из главного принципа международного права — государственного суверенитета⁴⁹⁵. Индия заявила, что в проектах статей должен признаваться суверенитет пострадавшего государства, его ответственность перед своими гражданами, его право принимать решения о том, нужна ли ему международная помощь, поскольку только оно может лучше всего определить свои потребности в сложившейся ситуации и собственный потенциал реагирования, и — в случае принятия международной помощи — его право направлять, координировать и контролировать такую помощь на своей территории.

216. Чили особо подчеркнула взаимосвязь между главной ответственностью пострадавшего государства за борьбу с бедствием и обязательством сотрудничать в соответствии с нормами международного права, что не умаляет суверенитет пострадавшего государства⁴⁹⁶. Венгрия, подтвердив, что подход Комиссии согласуется с принципом невмешательства, напомнила о необходимости учитывать недавние изменения, такие как принятие принципа ответственности за защиту⁴⁹⁷. Финляндия от имени государств Северной Европы выразила мнение, что ответственность пострадавшего государства не должна быть исключительной, и призвала Комиссию найти правильное соотношение государственного суверенитета и обязанности сотрудничать⁴⁹⁸. Кроме того, Финляндия от имени стран Северной Европы отметила необходимость уточнить сферу охвата и границы главной ответственности пострадавшего государства за защиту лиц, пострадавших в результате бедствия⁴⁹⁹. Испания, поддержав данное положение, в то же время выразила мнение, что надо провести дальнейший анализ, поскольку абсолютное главенство воли пострадавшего государства может вступать в противоречие с другими основными нормами международного права, включая принцип защиты прав человека⁵⁰⁰.

217. Что касается пункта 1, то Пакистан поддержал ссылку на главную роль пострадавшего государства⁵⁰¹, а Алжир согласился с использованием формулировки «обязано» в отношении роли пострадавшего государства⁵⁰². Румыния считает, что обязанность пострадавшего государства защищать лиц, находящихся на его территории, в первую очередь распространяется на таких лиц, и

⁴⁸⁸ A/C.6/65/SR.26, пункт 44.

⁴⁸⁹ A/C.6/66/SR.21, пункт 55.

⁴⁹⁰ A/C.6/65/SR.22, пункт 27.

⁴⁹¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 38.

⁴⁹² A/C.6/66/SR.25, пункт 21.

⁴⁹³ A/C.6/69/SR.20, пункт 6.

⁴⁹⁴ Комментарии, представленные в письменном виде 17 января 2011 года.

⁴⁹⁵ A/C.6/65/SR.24, пункт 58.

⁴⁹⁶ A/C.6/65/SR.26, пункт 11.

⁴⁹⁷ A/C.6/65/SR.21, пункт 33. Общие замечания по принципу ответственности за защиту см. в пункте 10.

⁴⁹⁸ A/C.6/65/SR.22, пункт 31.

⁴⁹⁹ A/C.6/65/SR.22, пункт 31.

⁵⁰⁰ A/C.6/65/SR.24, пункт 87.

⁵⁰¹ A/C.6/65/SR.24, пункт 58.

⁵⁰² A/C.6/66/SR.25, пункт 31.

предложила добавить третий пункт об обязательствах пострадавшего государства по отношению к международному сообществу в целом⁵⁰³. Гана выразила мнение, что главная ответственность пострадавшего государства подразумевает обязанность уважать право пострадавших лиц, как из числа собственных, так и иностранных граждан, на получение помощи⁵⁰⁴.

218. Соединенное Королевство отметило, что в этом положении не уточняется, какова суть обязанности пострадавшего государства обеспечивать защиту людей с юридической точки зрения, по отношению к кому она возникает и какие последствия она будет иметь на практике⁵⁰⁵. Италия⁵⁰⁶ и Нидерланды⁵⁰⁷ подчеркнули необходимость уточнить последствия, возникающие в случае, если пострадавшее государство не оказало помощь. Кроме того, Нидерланды предложили изучить взаимосвязь между принципами, изложенными в проекте статьи 7 [6], и помощью, оказываемой пострадавшим государством⁵⁰⁸. Исламская Республика Иран призвала Комиссию сосредоточить свое внимание только на правах и обязанностях государств. Она не разделяет мнение о том, что отказ государства принимать международную помощь может быть квалифицирован как международно-противоправное деяние, если такой отказ ставит под угрозу права лиц, пострадавших в результате бедствия. По ее мнению, именно пострадавшее государство должно решать, получать ли внешнюю помощь или нет, и его отказ не должен повлечь за собой возникновение международной ответственности⁵⁰⁹. Российская Федерация, признавая, что пострадавшее государство обязано принимать меры по защите людей на своей территории, заявила, что это не юридическая обязанность⁵¹⁰. Она рекомендовала заменить выражение «обеспечивать защиту», смысл которого неясен, на «принимать все необходимые меры для оказания помощи»⁵¹¹.

219. Мексика⁵¹² в целом поддержала формулировку пункта 2. По мнению Аргентины, это положение отражает реальность. Она считает, что такая главная роль является также исключительной, если она не была прямо делегирована пострадавшим государством⁵¹³. Российская Федерация заявила, что формулировка второго пункта может подразумевать передачу ответственности пострадавшего государства любой другой стороне без согласия данного государства, поэтому предпочтительнее использовать формулировку «ответственность пострадавшего государства»⁵¹⁴. Италия считает, что термин «главная роль» следует уточнить, с тем чтобы прояснить, каким образом роль пострадавшего государства соотносится с ролью других государств и международных организаций и их доступом к лицам, пострадавшим в результате бедствия⁵¹⁵.

⁵⁰³ A/C.6/66/SR.25, пункт 17.

⁵⁰⁴ A/C.6/65/SR.24, пункт 80.

⁵⁰⁵ A/C.6/65/SR.24, пункт 65.

⁵⁰⁶ A/C.6/65/SR.23, пункт 26.

⁵⁰⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 45.

⁵⁰⁸ Там же.

⁵⁰⁹ A/C.6/65/SR.24, пункт 36.

⁵¹⁰ A/C.6/65/SR.23, пункт 58.

⁵¹¹ A/C.6/69/SR.19, пункт 105.

⁵¹² A/C.6/65/SR.25, пункт 6.

⁵¹³ A/C.6/66/SR.25, пункт 10.

⁵¹⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 106.

⁵¹⁵ A/C.6/65/SR.23, пункт 26.

220. МФОКК и КП призвала разъяснить термин «контроль», который употребляется в некоторых договорах, но его нет ни в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, ни в Руководстве по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, разработанном МФОКК и КП (Руководство МФОКК и КП)⁵¹⁶. По ее мнению, в комментарии надо затронуть эту проблему, и в частности признать, что пострадавшее государство должно учитывать способность гуманитарных организаций соблюдать гуманитарные принципы⁵¹⁷. Япония, поддержав это положение, предупредила, что в интересах общей цели защиты жертв может стать необходимой координация помощи, предоставляемой пострадавшему государству другими государствами и негосударственными субъектами⁵¹⁸. Австрия просила занести в протокол ее мнение о том, что военнослужащие, оказывающие экстренную помощь, остаются под командованием только со стороны оказывающего помощь государства⁵¹⁹. Греция рекомендовала включить прямое упоминание инвалидов⁵²⁰.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

221. Австралия приветствовала отражение в проекте статьи 12 [9] главной роли пострадавшего государства в предотвращении бедствий и реагирования на них, однако посоветовала проявлять осторожность при рассмотрении включенного в пункт 1 утверждения о безоговорочной обязанности пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия на своей территории в случае бедствия.

222. Куба предложила добавить слова «и в соответствии со своим национальным законодательством» после слова «суверенитет».

223. Германия высказалась в поддержку подхода, согласно которому суверенитет влечет за собой обязанность пострадавшего государства обеспечивать в пределах своей юрисдикции защиту людей и оказание экстренной помощи в случае бедствия.

224. Швейцария выразила мнение о том, что пункт 2 в основном касается суверенитета и затрагивает гуманитарные действия больше, чем это допускается нормами гуманитарного международного права.

225. Европейский союз с удовлетворением отметил баланс между необходимостью защиты национального суверенитета пострадавшего государства, с одной стороны, и обязанностью сотрудничать — с другой, достигаемый благодаря взаимозависимости проектов статей 13 [10], 14 [11] и 16 [12].

⁵¹⁶ Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*, Женева, 2007 год.

⁵¹⁷ Заявление от 29 октября 2010 года, двадцать пятое заседание, шестьдесят пятая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁵¹⁸ A/C.6/65/SR.25, пункт 41.

⁵¹⁹ A/C.6/69/SR.19, пункт 122.

⁵²⁰ A/C.6/66/SR.24, пункт 24.

226. МККК выразил мнение о том, что в комментарии недостаточно четко определено значение терминов «руководство, контроль, координация и надзор за такой экстренной помощью и содействием». По его мнению, проекты статей могут иметь слишком большие последствия для деятельности таких беспристрастных гуманитарных организаций, как МККК. Кроме того, он напомнил, что соответствующие нормы международного гуманитарного права не предусматривают таких требований о контроле, координации и надзоре. Таким образом, проекты статей в большей степени ориентированы на обеспечение суверенитета, чем соответствующие положения международного гуманитарного права, регулирующие гуманитарный доступ.

227. Управление по координации гуманитарных вопросов высказалось в поддержку принятого в проектах статей 12 [9]–15 [13] подхода к концепции суверенитета, в частности того принципа, согласно которому суверенитет влечет за собой обязанность пострадавшего государства обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи в случае бедствия.

228. По мнению Всемирного банка, проекты статей 12 [9]–15 [13], взятые вместе, создают двусмысленность. Он выразил озабоченность в связи с тем, что такая правовая система фактически может вводить дополнительные формальные требования в отношении должной осмотрительности, которые могут привести к задержкам.

3. Рекомендация Специального докладчика

229. Отраженная в комментариях и замечаниях озабоченность не требует внесения изменений в текст проекта статьи 12 [9], принятый в первом чтении. Предложение добавить слова «и в соответствии со своим национальным законодательством» после слова «суверенитет» представляется излишним, поскольку осуществление суверенных полномочий неизбежно должно соответствовать национальному законодательству, принятому на основании этих полномочий. Поэтому Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении текст проекта статьи 12 [9] без изменений.

N. Проект статьи 13 [10]: обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

230. Проект статьи 13 [10] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят шестой, шестьдесят седьмой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

231. Этот проект статьи получил поддержку со стороны Финляндии, выступавшей от имени государств Северной Европы⁵²¹, Чешской Республики⁵²², Испании⁵²³, Румынии⁵²⁴, Индии⁵²⁵ и Тонги (выступавшей от имени 12 тихоокеанских малых островных развивающихся государств)⁵²⁶. Ирландия поддержала формулировку «обязанность обращаться» вместо «обязанность запрашивать»⁵²⁷. Европейский союз отметил, что данное положение основано на главной ответственности пострадавшего государства⁵²⁸. Испания заявила, что тот факт, что пострадавшее государство имеет как право, так и обязанность оказывать помощь своему населению, является важным аспектом при определении сферы охвата обязательства пострадавшего государства рассматривать и принимать предложения о внешней помощи, особенно от государств и международных организаций⁵²⁹.

232. Сальвадор отметил, что клаузула «в той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования» может привести к задержкам с оказанием помощи, и поэтому предложил заменить ее на формулировку, используемую в Руководстве МФОКК и КП⁵³⁰.

233. Франция присоединилась к мнению, высказанному в комментарии, о том, что пострадавшее государство способно наилучшим образом оценить свой потенциал реагирования, и предложила отразить это в тексте проектов статей⁵³¹. Кроме того, Малайзия подчеркнула, что пострадавшее государство должно сохранять за собой право определять, превышают ли масштабы бедствия его национальный потенциал реагирования⁵³². Алжир отметил, что проект статьи 13 [10] вызвал вопросы относительно того, как оценивать национальный потенциал реагирования, особенно в чрезвычайных ситуациях⁵³³. Республика Корея отметила трудности, возникающие при определении того, превышают ли масштабы бедствия национальный потенциал реагирования пострадавшего государства⁵³⁴. Южная Африка⁵³⁵ и Куба⁵³⁶ придерживались мнения о том, что пострадавшее государство имеет право определять в рамках своей юрисдикции, является ли его внутренний потенциал достаточным для защиты лиц, пострадавших в результате бедствия, и что оно не должно быть обязано обращаться за такой помощью или запрашивать ее. Китай заявил, что в соответствии с общепризнанным принципом согласия пострадавшего государства такое государство в силу своего суверенитета имеет право решать, предлагать ли

⁵²¹ A/C.6/66/SR.21, пункт 60.

⁵²² A/C.6/66/SR.23, пункт 19.

⁵²³ A/C.6/66/SR.23, пункт 50.

⁵²⁴ A/C.6/66/SR.25, пункт 18.

⁵²⁵ A/C.6/66/SR.25, пункт 13.

⁵²⁶ A/C.6/69/SR.20, пункт 6.

⁵²⁷ A/C.6/66/SR.25, пункт 21.

⁵²⁸ A/C.6/66/SR.21, пункт 56.

⁵²⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 50.

⁵³⁰ A/C.6/66/SR.22, пункт 12.

⁵³¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 38.

⁵³² A/C.6/66/SR.24, пункты 112–113.

⁵³³ A/C.6/66/SR.25, пункт 33.

⁵³⁴ A/C.6/65/SR.24, пункт 82.

⁵³⁵ A/C.6/69/SR.20, пункт 102.

⁵³⁶ A/C.6/66/SR.24, пункт 27.

другим государствам принять участие в деятельности по оказанию помощи и спасению и принимать ли внешнюю помощь⁵³⁷.

234. Нидерланды высказались в поддержку прежней формулировки проекта статьи (а именно «в том случае, если масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования»). Формулировка, принятая в первом чтении, по их мнению, представляется более узкой по охвату и требует точного обзора всех аспектов национального потенциала реагирования, что с учетом обстоятельств бедствия может накладывать тяжелое бремя на пострадавшее государство⁵³⁸.

235. Израиль выразил мнение о том, что международное право признает, что пострадавшее государство способно наилучшим образом определить степень серьезности чрезвычайной ситуации на своей территории и разработать надлежащие ответные меры, и поэтому Израиль призвал к дальнейшему разъяснению ответственности пострадавшего государства в тех случаях, когда масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования, а также предложил Комиссии рассмотреть вопрос о сфере охвата и сути такой обязанности⁵³⁹. Нидерланды⁵⁴⁰ и Португалия⁵⁴¹ предложили Комиссии рассмотреть ситуацию, когда пострадавшее государство не желает оказывать помощь или не выполняет свою обязанность обращаться за помощью. По мнению Австрии⁵⁴² и Российской Федерации⁵⁴³, неясно, каковы будут последствия, если государство не согласится с тем, что масштабы бедствия превышают его национальный потенциал. Польша отметила, что обязанность обращаться за помощью поднимает вопрос о том, может ли государство, которое не обратилось за внешней помощью, самим этим фактом нарушать международное право, и если да, то какое возмещение повлечет за собой такое нарушение⁵⁴⁴. Франция⁵⁴⁵, Австрия⁵⁴⁶, Малайзия⁵⁴⁷, Российская Федерация⁵⁴⁸ и Соединенное Королевство⁵⁴⁹ заявили, что в соответствии с нормами действующего международного права пострадавшее государство юридически никак не обязано обращаться за помощью. Италия выразила мнение о том, что целесообразно предусмотреть стимулы для того, чтобы пострадавшее государство обращалось за помощью даже на более раннем этапе, как только возникает потребность в оказании срочной помощи жертвам бедствия⁵⁵⁰.

⁵³⁷ A/C.6/65/SR.22, пункт 65.

⁵³⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

⁵³⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 33.

⁵⁴⁰ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

⁵⁴¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 66.

⁵⁴² A/C.6/66/SR.23, пункт 23.

⁵⁴³ A/C.6/69/SR.19, пункт 107.

⁵⁴⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 73.

⁵⁴⁵ A/C.6/66/SR.23, пункт 38.

⁵⁴⁶ A/C.6/66/SR.23, пункт 23.

⁵⁴⁷ A/C.6/66/SR.24, пункт 114.

⁵⁴⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 37.

⁵⁴⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 45.

⁵⁵⁰ A/C.6/66/SR.21, пункт 91.

236. По мнению Индонезии, обязанность обращаться за помощью подрывает суверенитет и не согласуется с правом пострадавшего государства не соглашаться принимать внешнюю помощь⁵⁵¹.

237. Пакистан заявил, что предположение данного проекта статьи, заключающееся в том, что государства могут не обращаться за внешней помощью, не соответствует нынешней практике международного сотрудничества в случае бедствия⁵⁵². Исламская Республика Иран предложила изменить формулировку данного проекта статьи таким образом, чтобы пострадавшему государству «следовало» обращаться за помощью⁵⁵³. Китай выразил мнение о том, что взаимоотношения между пострадавшим государством и международным сообществом не могут упрощенно определяться как отношения между носителями обязанностей и носителями прав, и обязанность первого не должна быть увязана с правом последнего, поскольку установление такой связи может иметь негативные последствия для международного сотрудничества⁵⁵⁴. Он выразил мнение о том, что лучше избегать термина «обязанность»⁵⁵⁵.

238. Исламская Республика Иран выразила мнение о том, что обязательство сотрудничать ограничивается только субъектами международного права за исключением неправительственных организаций, и что, если пострадавшее государство соглашается на оказание ему помощи, оно сохраняет право осуществлять в соответствии с внутригосударственным законодательством руководство, контроль, надзор и координацию помощи, предоставляемой на его территории⁵⁵⁶.

239. Таиланд предложил заменить формулировку проекта статьи на английском языке на следующую: “To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations”. По его мнению, такое положение слов “as appropriate” в тексте проекта, в отличие от нынешнего, позволит уточнить, что пострадавшее государство может выбирать между различными источниками помощи⁵⁵⁷.

240. Делегация от МФОКК и КП, имеющая статус наблюдателя, поддерживая данное положение, указала на необходимость уточнения того, что слова «сообразно обстоятельствам» означают, что государства могут выбирать, к каким участникам обращаться за помощью, и отметила, что, исходя из своего опыта, государства могут и должны делать свой выбор осторожно. По ее мнению, такой подход позволит свести к минимуму проблемы, вызванные неподходящей помощью⁵⁵⁸.

⁵⁵¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 70.

⁵⁵² A/C.6/66/SR.25, пункт 7.

⁵⁵³ A/C.6/66/SR.24, пункт 50, и A/C.6/67/SR.20, пункт 15.

⁵⁵⁴ A/C.6/66/SR.23, пункт 42.

⁵⁵⁵ A/C.6/69/SR.20, пункт 25.

⁵⁵⁶ A/C.6/66/SR.24, пункт 51, и A/C.6/67/SR.20, пункт 15.

⁵⁵⁷ A/C.6/66/SR.24, пункт 90.

⁵⁵⁸ A/C.6/66/SR.25, пункты 41–42.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

241. Австрия признала, что все государства обязаны предусматривать соответствующие системы по оказанию экстренной помощи в случае бедствия, с тем чтобы защитить своих граждан, однако она не уверена в том, что эта формулировка устанавливает правильный баланс между государственным суверенитетом и защитой людей. Она заявила, что в тех случаях, когда национальный потенциал реагирования превышен, пострадавшему государству следует обращаться за помощью для выполнения своих обязанностей, однако оно не обязано делать это. Кроме того, она отметила, что не следует считать, будто проект статьи исключает право государства обращаться за помощью в случае бедствия, если ее потенциал реагирования не был превышен.

242. Куба предложила заменить формулировку о том, что пострадавшее государство «обязано» обращаться за помощью, на слова «имеет право» делать это.

243. Эквадор предложил включить ссылку на международные призывы об оказании помощи.

244. Европейский союз предложил включить ссылку на способность «справиться», содержащуюся в определении, принятом Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий. Он также отметил, что требование в отношении того, чтобы «масштабы бедствия превышали его национальный потенциал реагирования», без ссылки на объективные критерии, определяющие соответствие данному требованию, предоставляет пострадавшему государству некоторую свободу действий по своему усмотрению.

245. В то время как МФОКК и КП согласилась с утверждением о том, что иногда государства обязаны обращаться за внешней помощью, она не считает, что государства обязательно должны принимать помощь от тех, кто решил ее предложить. Государства часто могут выбирать между источниками помощи, обладающими потенциалом и компетенцией для оказания помощи надлежащего качества. Было предложено более четко разъяснить в комментарии, что обязанность заключается в том, чтобы обращаться за помощью, а не принимать ее от любого внешнего действующего лица.

246. Управление по координации гуманитарных вопросов призвало включить в комментарий к проекту статьи 13 [10] ссылку на роль Координатора чрезвычайной помощи, координатора-резидента в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, а также разъяснение основных процедур, которым пострадавшее государство должно следовать при обращении с просьбами о предоставлении внешней помощи.

247. ВПП с удовлетворением отметила включение проекта статьи 13 [10].

3. Рекомендация Специального докладчика

248. Специальный докладчик отмечает, что выражение “as appropriate” в конце статьи 13 [10] предполагает, что пострадавшее государство имеет возможность не решать, принимать ли помощь или нет, а выбирать, от кого принять ее. Кроме того, Специальный докладчик считает, что в текст проекта статьи 13 [10] следовало бы включить прямое пояснение, что именно пострадавшее государство должно определять, превышают ли масштабы бедствия его национальный

потенциал реагирования. Текст можно было бы упорядочить, если обратиться к термину «другой оказывающий помощь субъект» как он определяется в проекте статьи 4, подпункте (с), охватывающему как другие компетентные межправительственные организации, так и соответствующие неправительственные организации. По очевидным причинам определяемый термин должен быть сужен прилагательным «потенциальный».

249. Поэтому Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении текст проекта статьи 13 [10] в следующем виде:

Проект статьи 13

Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью

В тех случаях, когда пострадавшее государство решает, что масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования, оно обязано сообразно обстоятельствам обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим потенциальным оказывающим помощь субъектам.

О. Проект статьи 14 [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.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

250. Проект статьи 14 [11] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят пятой-шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

251. Чили высказала мнение, что проект статьи 14 [11] отражает сбалансированный подход к современной концепции суверенитета⁵⁵⁹. Колумбия подчеркнула, что проект статьи 14 [11] отражает баланс противоречащих друг другу интересов и ценностей⁵⁶⁰. Испания⁵⁶¹ выразила удовлетворение принятым подходом, который, по его мнению, полностью согласуется с резолюцией Института международного права 1989 года⁵⁶². Пакистан выразил мнение, что предположение, лежащее в основе проекта статьи 14 [11], о том, что в случае бед-

⁵⁵⁹ A/C.6/66/SR.24, пункт 9.

⁵⁶⁰ A/C.6/66/SR.22, пункт 25.

⁵⁶¹ A/C.6/69/SR.21, пункт 38.

⁵⁶² Резолюция по вопросу о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств, принятая Институтом международного права на сессии в Сантьяго-де-Компостела в 1989 году.

ствия государства не станут обращаться за помощью международного сообщества, подрывает практику международного сотрудничества⁵⁶³. Российская Федерация отметила, что проект статьи 14 [11] следует неясной логике, в соответствии с которой весь процесс предоставления помощи запускается не на основе просьбы пострадавшего государства, а на основе права других субъектов предложить предоставить такую помощь, и поэтому речь в проекте статьи скорее идет не о процессе обращения за помощью, а о согласии⁵⁶⁴.

252. Включение в пункт 1 принципа, согласно которому внешняя помощь может предоставляться только с согласия пострадавшего государства, было поддержано Израилем⁵⁶⁵, Сальвадором⁵⁶⁶, Китаем⁵⁶⁷, Австрией⁵⁶⁸, Францией⁵⁶⁹, Малайзией⁵⁷⁰, Индией⁵⁷¹, Румынией⁵⁷², Шри-Ланкой⁵⁷³, Индонезией⁵⁷⁴ и Суданом⁵⁷⁵.

253. Австрия отметила, что такое согласие должно быть юридически действительным по смыслу статьи 20 статей 2001 года об ответственности государств за международно-противоправные деяния⁵⁷⁶, и рекомендовала упомянуть это в комментарии⁵⁷⁷. Нигер подтвердил, что требование относительно получения согласия пострадавшего государства вполне обоснованно, но оно может стать причиной задержек в случаях, когда необходимо принятие срочных мер⁵⁷⁸. Финляндия от имени стран Северной Европы указала на то, что, в то время как в проекте статьи 14 [11] говорится о согласии пострадавшего государства на получение внешней помощи, важно подчеркнуть, что пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту и помощь тем, кто находится на его территории во время бедствия, и гарантировать доступ нуждающихся лиц к гуманитарной помощи⁵⁷⁹.

254. Малайзия выразила озабоченность в связи с тем, что в некоторых случаях наличие согласия может считаться само собой разумеющимся, например, когда нет функционирующего правительства, которое могло бы дать такое согласие. Хотя такая ситуация может быть приемлемой с гуманитарной точки зрения, поскольку в отсутствие правительства некому дать согласие, все же возникает

⁵⁶³ A/C.6/66/SR.25, пункт 7.

⁵⁶⁴ A/C.6/69/SR.19, пункт 108.

⁵⁶⁵ A/C.6/66/SR.23, пункт 33.

⁵⁶⁶ A/C.6/66/SR.22, пункт 13.

⁵⁶⁷ A/C.6/66/SR.23, пункт 42.

⁵⁶⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 24.

⁵⁶⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 39.

⁵⁷⁰ A/C.6/66/SR.24, пункт 116.

⁵⁷¹ A/C.6/66/SR.25, пункт 13.

⁵⁷² A/C.6/66/SR.25, пункт 19.

⁵⁷³ A/C.6/66/SR.27, пункт 20.

⁵⁷⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 8.

⁵⁷⁵ A/C.6/69/SR.25, пункт 11.

⁵⁷⁶ Ежегодник...2001 год, том II (Часть вторая), пункт 76. См. также приложение к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года и исправления в A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

⁵⁷⁷ A/C.6/66/SR.23, пункт 24.

⁵⁷⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 54.

⁵⁷⁹ A/C.6/66/SR.21, пункт 60.

вопрос о том, кто должен решать, существует ли функционирующее правительство⁵⁸⁰.

255. Касаясь пункта 2, Чили поддержала сохранение по предложению Комиссии слова «отказывать», которое означает обязательство пострадавшего государства, уравновешенное суверенным правом, признанным в пункте 1⁵⁸¹. Формулировка пункта 2 была поддержана Австрией⁵⁸² и Соединенным Королевством⁵⁸³, которые отметили, что в условиях вооруженного конфликта такой отказ может являться нарушением международного гуманитарного права. Судан согласился с тем, что важно уточнить, что в согласии нельзя отказывать произвольно, и рекомендовал ясно указать, что непредоставление согласия не должно причинять ущерб пострадавшим людям⁵⁸⁴. Соединенное Королевство⁵⁸⁵, Ирландия⁵⁸⁶ и Португалия предложили рассмотреть возможность изучения правовых последствий в тех случаях, когда в согласии было произвольно отказано, и высказали мнение, что такой отказ может привести к международно-противоправному деянию, если он нарушит права пострадавших лиц, предусмотренные международным правом⁵⁸⁷. Австрия отметила, что согласно действующему международному праву другие государства не могут действовать без согласия пострадавшего государства, даже если оно будет нести международную ответственность за отказ от помощи⁵⁸⁸.

256. Ирландия рекомендовала включить также в пункт 2 упоминание об отзыве согласия, смысл которого состоял бы в том, что в согласии на получение внешней помощи нельзя произвольно отказывать или его отзывать⁵⁸⁹. Китай предложил переформулировать пункт 2. По его мнению, слово «нельзя» следует заменить на «не следует» с учетом того, что ни в международном обычном праве, ни в практике государств не предусмотрено правовое обязательство пострадавших государств принимать внешнюю помощь⁵⁹⁰. По мнению Российской Федерации, цель проекта статьи должна состоять в том, чтобы установить моральную и политическую обязанность пострадавшего государства, а не правовое обязательство, которое приведет к международно-правовым последствиям в случае его несоблюдения⁵⁹¹.

257. Израиль⁵⁹², Аргентина⁵⁹³ и Индия⁵⁹⁴ предложили уточнить значение слова «произвольно». Малайзия⁵⁹⁵ и Ирландия⁵⁹⁶ просили разъяснить, кто должен

⁵⁸⁰ A/C.6/66/SR.24, пункт 116.

⁵⁸¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 9.

⁵⁸² A/C.6/66/SR.23, пункт 24.

⁵⁸³ A/C.6/69/SR.19, пункт 166.

⁵⁸⁴ A/C.6/69/SR.25, пункт 11.

⁵⁸⁵ A/C.6/66/SR.23, пункт 45.

⁵⁸⁶ A/C.6/66/SR.25, пункт 22.

⁵⁸⁷ A/C.6/65/SR.23, пункт 13 и A/C.6/66/SR.24, пункт 66.

⁵⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 24.

⁵⁸⁹ Заявление от 27 октября 2014 года, 19-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁵⁹⁰ A/C.6/66/SR.23, пункт 42.

⁵⁹¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 37.

⁵⁹² A/C.6/66/SR.23, пункт 33.

⁵⁹³ A/C.6/66/SR.25, пункт 10.

⁵⁹⁴ A/C.6/67/SR.20, пункт 20.

⁵⁹⁵ A/C.6/66/SR.24, пункт 118, и A/C.6/69/SR.21, пункт 48.

⁵⁹⁶ A/C.6/66/SR.25, пункт 22.

определять степень серьезности ситуации, требующей помощи, и то, было ли в согласии отказано произвольно. Соединенное Королевство отметило трудности определения слова «произвольно» с учетом того, что получение помощи, несомненно, будет связано с многочисленными трудными вопросами, касающимися экономики, материально-технического обеспечения и международных отношений⁵⁹⁷. Франция задалась вопросом о точной сфере охвата этого положения⁵⁹⁸. Исламская Республика Иран выразила свою озабоченность в связи с тем, что термин «произвольно» может привести к формированию субъективных подходов и суждений в отношении поведения пострадавшего государства, которое вправе решить отказаться от иностранной помощи, и предложил включить ссылку на соответствующие принципы, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, для обеспечения того, чтобы гуманитарная помощь не использовалась с целью нарушения суверенных прав пострадавшего государства или вмешательства в его внутренние дела⁵⁹⁹. Она предложила вместо этого сделать ссылку на «добрую волю» и дать следующую новую формулировку этого пункта: «решение относительно согласия на получение внешней помощи должно приниматься в духе доброй воли»⁶⁰⁰. Она также высказала мнение, что отказ в согласии не может считаться произвольным, если пострадавшее государство ранее приняло надлежащую помощь из другого источника⁶⁰¹. Португалия призвала ясно определить обстоятельства, при которых пострадавшее государство может отказаться от предложенной помощи⁶⁰². Южная Африка просила предусмотреть в проекте статей положение в отношении ситуаций, в которых пострадавшее государство может отвергнуть предложения помощи в силу того, что оно располагает потенциалом и ресурсами, чтобы самостоятельно справиться с бедствием, или потому, что оно уже приняло помощь от другого государства или субъекта⁶⁰³.

258. Греция предложила включить в этот проект статьи следующее конкретное уточнение: «Отказ в согласии считается произвольным, в частности, если он нарушает положения статьи [6 [8]]»⁶⁰⁴. Таиланд предложил переформулировать этот пункт следующим образом: «Отказ в согласии на внешнюю помощь, предложенную добросовестно и исключительно с целью оказания гуманитарной помощи, не может быть произвольным и необоснованным»⁶⁰⁵. Алжир выразил мнение, что необходимо рассмотреть понятие приемлемых сроков, используемых при определении того, является ли решение произвольным⁶⁰⁶. Нидерланды предложили рассмотреть возможность замены используемого сейчас слова «произвольно» на термин «необоснованно»⁶⁰⁷.

⁵⁹⁷ A/C.6/66/SR.23, пункт 45.

⁵⁹⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 39.

⁵⁹⁹ A/C.6/66/SR.24, пункт 52.

⁶⁰⁰ Заявление от 2 ноября 2012 года, 20-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи, и заявление от 5 ноября 2013 года, 26-е заседание, шестьдесят восьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁶⁰¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 52.

⁶⁰² A/C.6/66/SR.24, пункт 66.

⁶⁰³ A/C.6/67/SR.19, пункт 84.

⁶⁰⁴ A/C.6/66/SR.24, пункт 25.

⁶⁰⁵ A/C.6/66/SR.24, пункт 91.

⁶⁰⁶ A/C.6/66/SR.25, пункт 33.

⁶⁰⁷ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

259. Хотя делегация-наблюдатель от МФОКК и КП поддержала условия отказа в согласии, предусмотренные в пункте 2, она по-прежнему озабочена тем, что в тексте нет ясной формулировки о том, что пострадавшие государства могут выбирать, какую внешнюю помощь им принимать⁶⁰⁸.

260. Что касается пункта 3, то Португалия просила предоставить дополнительные разъяснения в отношении положения о том, что пострадавшее государство, «когда это возможно», сообщает о решении, принятом по предложению об оказании помощи. Она предложила Комиссии указать, что произойдет в случае, если решение принять невозможно, и каковы будут последствия в плане защиты людей⁶⁰⁹. По мнению Сальвадора, слова «когда это возможно» представляются довольно туманными и оставляют пострадавшим государствам слишком большую свободу действий для объявления о своем решении принимать или не принимать помощь. По мнению Сальвадора, пункт 3 следует разделить на две самостоятельные части, первая из которых будет отражать идею о том, что государство обязано своевременно объявлять о решении принимать или не принимать помощь (учитывая при этом тип случившегося бедствия и нужды людей), а вторая — идею о том, что в экстремальных ситуациях у государств могут быть веские причины для того, чтобы ответить на предложение о помощи незамедлительно, или для того, чтобы вообще не ответить на него⁶¹⁰. По мнению Таиланда, фразу «когда это возможно» следует также понимать как охватывающую ситуацию, когда пострадавшее государство не может объявить о своем решении из опасений нанести ущерб международным отношениям с другим государством⁶¹¹. Франция отметила, что, как представляется, будет трудно требовать от пострадавшего государства указывать причины в случае отказа дать согласие на получение помощи⁶¹².

261. По мнению МФОКК и КП, в проектах статей не указано, кто будет делать официальные предложения об оказании помощи пострадавшему государству. Ни МФОКК и КП, ни 186 национальных обществ, которые входят в ее состав, обычно не делают таких официальных предложений государствам; многие неправительственные организации также редко делают государствам официальные предложения о предоставлении помощи. В пункте 3 говорится о предложениях об оказании помощи, сделанных «в соответствии с настоящими проектами статей», однако в этих проектах статей не излагается никакой процедуры предложения помощи. К тому же, несмотря на пояснения в комментарии, остается неясным, подразумевается ли в пункте 3 предельный срок для принятия решения в ответ на предложение о помощи. МФОКК и КП призвала сделать ссылку на то, что с учетом потенциально срочного характера гуманитарных потребностей такие решения следует принимать как можно быстрее⁶¹³.

262. Нидерланды предложили поменять местами проекты статей 14 [11] и 16 [12], с тем чтобы первым было указано право третьих государств и других субъектов предлагать помощь пострадавшему государству и уже после этого —

⁶⁰⁸ A/C.6/66/SR.25, пункт 43.

⁶⁰⁹ A/C.6/66/SR.24, пункт 66.

⁶¹⁰ A/C.6/66/SR.22, пункт 13.

⁶¹¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 91.

⁶¹² A/C.6/66/SR.23, пункт 39.

⁶¹³ A/C.6/66/SR.25, пункт 43.

обязанность пострадавшего государства не отказывать в согласии на такую помощь произвольно⁶¹⁴.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

263. Подтверждая свое согласие с основным требованием о согласии пострадавшего государства, Австралия, тем не менее, высказала оговорки по поводу обязанности, возлагаемой на пострадавшее государство, не отказывать в согласии «произвольно». По ее мнению, в обычном международном праве такой обязанности нет. Неясно, по каким стандартам и кем будет определяться любая предполагаемая «произвольность» и то, будет ли полезно на практике возлагать на государства обязанность запрашивать или принимать внешнюю помощь, когда они, возможно, не желают этого делать. Невыполнение любой такой обязанности не повлечет за собой возникновения какого-либо соответствующего права вмешательства со стороны других государств, желающих оказать помощь.

264. Австрия подтвердила свою поддержку принципа согласия, которое, по ее мнению, должно быть юридически действительным согласием по смыслу статьи 20 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Австрия также высказалась в поддержку обязанности не отказывать в согласии произвольно. Даже в случае, если в согласии было отказано произвольно, в соответствии с действующим международным правом никакие другие государства не будут иметь право заменять пострадавшее государство и действовать без его согласия, независимо от какой-либо международной ответственности пострадавшего государства. Австрия также поддержала обязанность пострадавшего государства сообщать о своем решении относительно любого предложения об оказании помощи.

265. Финляндия (от имени государств Северной Европы) с удовлетворением отметила требование о том, что в согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно. Она рекомендовала дать четкое определение слова «произвольно» в комментарии.

266. Германия выразила мнение о том, что, хотя пострадавшее государство не должно отказывать в согласии произвольно, получение согласия, тем не менее, является непременным требованием при оказании любой внешней помощи.

267. Катар предложил добавить в конце пункта 2 слова «или таким образом, который свидетельствует о том, что в согласии было отказано произвольно».

268. Европейский союз отдал предпочтение индивидуальному подходу, предложив включить в комментарий более подробную информацию о том, что означают слова «отказывать произвольно» в отношении согласия и какие причины следует признавать приемлемыми, если пострадавшее государство отказывается от помощи. Он высказал мнение, что в комментарий к проекту статьи 14 [11] можно было бы включить ссылку на проект статьи 15 [13], касающийся формулирования условий оказания внешней помощи, с учетом того, что такие условия могут содержать основания для отказа в предоставлении помощи или отказа в согласии.

⁶¹⁴ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

269. МФОКК и КП согласилась с основным утверждением о том, что, хотя до предоставления внешней помощи требуется согласие государств, в таком согласии нельзя отказывать произвольно. По мнению МФОКК и КП, в этой норме зафиксирован разумный подход, в соответствии с которым государству предоставляется значительная свобода действий, но подтверждается, что при наличии гуманитарных потребностей такой свободой действий не следует злоупотреблять. Вместе с тем, учитывая возражения ряда государств против этого положения, МФОКК и КП выразила опасение, что его включение в проект статей может поставить под угрозу поддержку всего этого проекта, и отметила, что в случае бедствия отказы государств от всех предложений об оказании международной помощи имеют место довольно редко.

270. Управление по координации гуманитарных вопросов предложило изменить порядок следования проектов статей 14 [11]–17 [14] и сначала привести положения о предложениях внешней помощи, а затем — о согласии на нее, облегчении ее оказания и условиях ее предоставления. Управление поддержало пункт 2 и отметило, что в определенных обстоятельствах произвольный отказ в согласии может быть равносителен нарушению международного права в области прав человека. Оно рекомендовало включить также в это положение упоминание об отзыве согласия, смысл которого состоял бы в том, что в согласии на получение внешней помощи нельзя произвольно отказывать и нельзя произвольно его отзываться. Что касается пункта 3, то Управление предложило включить в него следующее требование в отношении своевременности: «Пострадавшее государство, когда это возможно, сообщает о решении, принятом по такому предложению, в разумные сроки».

271. ВПП также рекомендовала изменить порядок следования проектов статей 14 [11]–16 [12].

272. Всемирный банк выразил озабоченность в связи с тем, что введение требований в отношении должной осмотрительности может привести к задержкам с оказанием помощи.

3. Рекомендация Специального докладчика

273. Специальный докладчик привлекает внимание к предложению, с которым он согласен, об изменении порядка следования проектов статей 14 [11]–16 [12]. Он предлагает следующий порядок следования проектов статей (в нынешней нумерации): 16 [12], 14 [11], 15 [13]. Однако для целей настоящего доклада и во избежание путаницы он будет рассматривать каждый из этих трех проектов статей в том порядке, в котором они изложены в проекте, одобренном в первом чтении, при том понимании, что впоследствии они будут переданы в Редакционный комитет исходя из посылки о том, что порядок их следования и нумерация будут соответствовать его предложению.

274. Были высказаны предложения относительно текста пунктов 2 и 3 проекта статьи 14 [11]. Что касается пункта 2, то, хотя были высказаны некоторые оговорки в отношении положения с требованием о том, что в согласии нельзя отказывать произвольно, было сделано только одно предложение о его удалении по соображениям целесообразности. Тем не менее, по мнению Специального докладчика, многих государств и международных организаций, это положение занимает свое законное место в проекте статьи 14 [11]. В этой связи он привлекает внимание к просьбе Генерального секретаря к Управлению по коорди-

нации гуманитарных вопросов, содержащейся в его докладе о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2013/689), продолжить изучение проблемы произвольного отклонения предложения о проведении операций по оказанию гуманитарной помощи и его последствий. В результате этого, как указано во введении выше, недавно была завершена разработка подробного документа по этому вопросу — руководства в отношении правовых норм, касающихся операций по оказанию гуманитарной помощи в ситуациях вооруженных конфликтов. Хотя это руководство было подготовлено в контексте вооруженного конфликта, проведенный в нем анализ произвольного отказа в согласии является источником полезной информации, которая представляет собой дополнительный аргумент в поддержку включения аналогичного положения в окончательный текст проектов статей о защите людей в случае бедствий.

275. Что касается некоторых предложений об улучшении текста пункта 2, то Специальный докладчик не видит никаких плюсов замены стандартного термина «произвольно» на «необоснованно» или «неоправданно» с учетом того, что эти два последних термина являются, по сути, составляющими элементами общепринятого значения термина «произвольно». Однако он согласен с тем, что, как было предложено, в текст пункта 2 было бы полезно добавить упоминание об отзыве согласия.

276. Что касается пункта 3, то Специальный докладчик указывает на то, что фраза «в соответствии с настоящими проектами статей» касается соответствия любого предложения об оказании помощи букве и духу проекта статей и не имеет ничего общего с соблюдением каких-либо установленных официальных норм, не указанных в этом проекте. Предложения об оказании помощи в духе доброй воли могут быть сделаны в любой форме, которая, как считает потенциальный оказывающий помощь субъект, может наилучшим образом способствовать достижению поставленной цели. Таким образом, Специальный докладчик положительно оценивает предложение о том, чтобы включить в текст слова «в духе доброй воли» в их более широком общепринятом значении и не обязательно в более строгом значении как одного из принципов международного права, содержащегося в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Он может также поддержать предложение о включении в текст элемента «своевременности».

277. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении проект статьи 14 [11] с внесенными в него изменениями в следующей редакции:

Проект статьи 14

Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.
2. В согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать или отзываться его произвольно.
3. Если пострадавшему государству направлено предложение об оказании помощи в духе доброй воли в соответствии с настоящими проектами

статей, оно, когда это возможно, своевременно сообщает о решении, принятом по такому предложению.

Р. Проект статьи 15 [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.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

278. Проект статьи 15 [13] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят седьмой, шестьдесят восьмой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

279. Словения отметила, что любые условия оказания внешней помощи должны быть разумными и должны согласовываться с обязанностями государств обеспечивать защиту людей на своей территории⁶¹⁵. Южная Африка также упомянула о том, что для достижения основной цели, то есть защиты народа пострадавшего государства, оно может выдвигать только такие условия, которые являются разумными, воспринимаются как необходимые в сложившихся обстоятельствах и соответствуют положениям законодательства пострадавшего государства и международного права⁶¹⁶. По мнению Индонезии, для того чтобы достичь надлежащего баланса между обязанностью государства защищать свое население в случае бедствий и его правом на суверенитет, условия, выдвигаемые пострадавшим государством, должны быть разумными и не должны подрывать обязанность по защите⁶¹⁷.

280. Мексика⁶¹⁸ и Португалия⁶¹⁹ указали на то, что условия оказания внешней помощи должны устанавливаться в духе доброй воли, так чтобы пострадавшее государство произвольно не отказало в согласии на внешнюю помощь, поскольку подобное действие было бы нарушением его обязательства обеспечивать защиту своего населения. По мнению Российской Федерации, формулировка проекта статьи 15 [13] дает пострадавшему государству широкие возможности для толкования при определении условий оказания такой помощи и создает опасность того, что ссылки на международное и национальное право могут быть сделаны недобросовестно с целью не допустить оказания помощи⁶²⁰. Португалия предложила Комиссии рассмотреть ситуации, когда такие условия оказались неразумными или когда они ограничивают оказание помощи

⁶¹⁵ A/C.6/67/SR.18, пункт 127.

⁶¹⁶ A/C.6/67/SR.19, пункт 84.

⁶¹⁷ A/C.6/67/SR.20, пункт 29.

⁶¹⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 19.

⁶¹⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 61.

⁶²⁰ Заявление от 2 ноября 2012 года, 19-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

таким образом, что это негативно отражается на качестве помощи и не позволяет обеспечить надлежащую защиту людей, пострадавших от бедствий, включая случаи, связанные с нарушениями международного права⁶²¹. Она также высказала мнение, что стоит рассмотреть последствия неверной оценки потребностей пострадавших людей или ситуацию, когда пострадавшее государство неспособно провести такую оценку⁶²².

281. Австрия подчеркнула, что в проекте статьи 15 [13] следует отразить правила сотрудничества, изложенные в проекте статьи 8 [5]⁶²³. Соответственно, пострадавшее государство не может произвольно в одностороннем порядке выдвигать условия; такие условия должны согласовываться в ходе консультаций между пострадавшим государством и оказывающими помощь субъектами с учетом общих принципов, регулирующих процесс оказания такой помощи, и возможностей оказывающих помощь субъектов. По мнению Словении, надо, чтобы пострадавшее государство проводило оценку потребностей, желательно в сотрудничестве с соответствующими гуманитарными учреждениями и государствами, занимающимися оказанием помощи⁶²⁴.

282. Таиланд, заявив о своей поддержке формулировки, принятой в первом чтении, выразил мнение, что субъекты, оказывающие помощь, должны учитывать местные факторы, включая особенности питания, культуру, религию, язык и гендерные аспекты. Он отметил, что условия, устанавливаемые пострадавшим государством, могут варьироваться и включать сроки и ограничения в отношении качества и количества помощи в соответствии с конкретными обстоятельствами и потребностями и с учетом защищенности и безопасности страны⁶²⁵.

283. Пакистан высказал мнение, что пострадавшее государство, прежде чем принять предложение о внешней помощи, должно иметь возможность устанавливать любые условия, которые оно сочтет необходимыми. Он пояснил, что, поскольку на пострадавшем государстве лежит главная ответственность за защиту своих граждан, оно гораздо больше, чем внешние субъекты, заинтересовано в ускорении и облегчении предоставления помощи и защиты лицам, находящимся на его территории⁶²⁶. По мнению Исламской Республики Иран, хотя пострадавшее государство обязано содействовать оказанию гуманитарной помощи, от него нельзя ожидать, что оно возьмет на себя серьезные юридические обязательства⁶²⁷. Нидерланды отметили, что в этом проекте статьи можно было бы больше акцентировать тот факт, что пострадавшее государство должно устранить в национальном законодательстве помехи на пути быстрого оказания помощи в тех случаях, когда национального потенциала недостаточно⁶²⁸.

284. Мексика выразила мнение, что условия предоставления внешней помощи должны соответствовать международному праву и национальному законода-

⁶²¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 61.

⁶²² Там же.

⁶²³ A/C.6/67/SR.18, пункт 85.

⁶²⁴ A/C.6/67/SR.18, пункт 127.

⁶²⁵ A/C.6/67/SR.19, пункт 41.

⁶²⁶ A/C.6/67/SR.20, пункт 32.

⁶²⁷ Заявление от 2 ноября 2012 года, 20-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁶²⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 29.

тельству⁶²⁹, с чем также согласились Испания⁶³⁰, Франция⁶³¹, Чили⁶³² и Швейцария. Швейцария также отметила связь с гуманитарными принципами, отраженными в проекте статьи 7 [6]⁶³³. Словения подчеркнула, что такие условия не должны также противоречить принципам гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недопущения дискриминации и основным правам человека, применимым в случаях бедствий⁶³⁴.

285. Что касается термина «национальное законодательство», то Малайзия отметила, что в случае бедствий пострадавшие государства могут решать проблемы не только с помощью своих законов, но и путем принятия национальных административных решений и мер. В связи с этим Малайзия предложила расширить сферу охвата проекта статьи 15 [13], чтобы указать, что формулирование таких условий должно также соответствовать национальному законодательству и национальной политике пострадавшего государства в этой области⁶³⁵.

286. Что касается фразы «выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий», то Европейский союз выразил мнение, что в рамках подхода, основанного на учете потребностей, такая формулировка представляется слишком расплывчатой: условия должны «реально отражать» выявленные потребности пострадавших людей, а не просто их «учитывать»⁶³⁶. Соединенное Королевство согласилось с тем, что подход, основанный на учете потребностей, предпочтительнее подхода, основанного на учете прав⁶³⁷. Сальвадор с удовлетворением отметил употребление слов «выявленные потребности» вместо слов «поддающиеся выявлению потребности», поскольку потребности населения как следствие бедствия существуют сами по себе, независимо от того, насколько легко или сложно их можно выявить⁶³⁸. По мнению Португалии, упоминание выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствий, и качества помощи ограничивает возможности широкого толкования и выдвижения случайно выбранных условий⁶³⁹. Венгрия с удовлетворением отметила признание обязанности пострадавшего государства учитывать при формулировании условий оказания внешней помощи выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий⁶⁴⁰.

287. Российская Федерация высказала возражение против упоминания в пункте 8 комментария необходимости процедуры объективной оценки объема необходимой помощи, поскольку, по ее мнению, это подразумевает, что оценке,

⁶²⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 19.

⁶³⁰ A/C.6/67/SR.18, пункт 117.

⁶³¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 95.

⁶³² A/C.6/67/SR.19, пункт 12.

⁶³³ A/C.6/67/SR.18, пункт 79.

⁶³⁴ A/C.6/67/SR.18, пункт 127.

⁶³⁵ A/C.6/67/SR.19, пункт 111.

⁶³⁶ A/C.6/67/SR.18, пункт 72.

⁶³⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 66.

⁶³⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 49.

⁶³⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 61.

⁶⁴⁰ A/C.6/67/SR.20, пункт 52.

проведенной пострадавшим государством, нельзя верить⁶⁴¹. Ирландия, напротив, высказалась в поддержку пункта 8 комментария⁶⁴².

288. Европейский союз предложил добавить в текст проекта статьи 15 [13] ссылку на особые потребности женщин, а также уязвимых или находящихся в неблагоприятном положении групп, включая детей, пожилых людей и инвалидов⁶⁴³.

289. Что касается последнего предложения проекта статьи 15 [13], то Малайзия подтвердила, что указание объема и вида помощи и последующая передача этой информации внешним сторонам, предоставляющим помощь, является важным шагом в процессе реагирования на бедствие в пострадавшем государстве⁶⁴⁴. По мнению Малайзии, обязанность/право пострадавшего государства указывать объем и вид запрашиваемой помощи должны быть отражены в отдельном проекте статьи, а не в проекте статьи 15 [13]⁶⁴⁵. Пакистан согласился с тем, что пострадавшее государство должно указать объем и вид помощи, которую оно хотело бы получить от других государств⁶⁴⁶. Венгрия с удовлетворением отметила обязанность пострадавшего государства учитывать при формулировании условий оказания внешней помощи качество помощи⁶⁴⁷. Сингапур предложил Комиссии рассмотреть ситуацию, когда пострадавшее государство получает предложения помощи от тех, к кому оно за помощью не обращалось. По мнению Сингапура, в такой ситуации остается неясным, может ли пострадавшее государство устанавливать условия оказания помощи, не указывая объем и вид запрашиваемой помощи⁶⁴⁸. Российская Федерация предложила установить аналогичные ограничения на формулирование условий для государств, которые оказывают помощь⁶⁴⁹.

290. По мнению МФОКК и КП, третье и четвертое предложения проекта статьи 15 [13] можно истолковать так, что государства должны определять свои «условия» оказания помощи на разовой основе после каждого бедствия. МФОКК и КП рекомендовала государствам в качестве одной из мер по обеспечению готовности тщательно рассмотреть и разработать требования, которые будут предъявляться сторонам, предоставляющим внешнюю помощь, до того, как произойдет бедствие⁶⁵⁰. В идеале такие условия должны отвечать широко признанным стандартам качества гуманитарной помощи и поведения при ее оказании, таким как стандарты, которые сформулированы в Гуманитарной хартии и минимальных стандартах, применяемых при оказании помощи в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций, проек-

⁶⁴¹ A/C.6/68/SR.25, пункт 39.

⁶⁴² Заявление от 27 октября 2014 года, 19-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁶⁴³ A/C.6/67/SR.18, пункт 72. См. также заявление Румынии в A/C.6/68/SR.24, пункт 82.

⁶⁴⁴ Заявление от 2 ноября 2012 года, 19-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁶⁴⁵ Там же.

⁶⁴⁶ A/C.6/67/SR.20, пункт 32.

⁶⁴⁷ A/C.6/67/SR.20, пункт 52.

⁶⁴⁸ A/C.6/68/SR.25, пункт 109.

⁶⁴⁹ A/C.6/68/SR.25, пункт 39.

⁶⁵⁰ A/C.6/67/SR.20, пункт 63.

та «Сфера»⁶⁵¹ и минимальные стандарты гуманитарного реагирования, которые содержатся в Кодексе поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф⁶⁵². Республика Корея предложила, чтобы каждое государство приняло национальные меры и законодательство с упором на превентивные действия до того, как случится бедствие⁶⁵³.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

291. Австрия повторила свое мнение о том, что условия, на которых может быть оказана помощь, не должны быть результатом одностороннего решения пострадавшего государства, а должны быть итогом консультаций между таким государством и теми, кто оказывает помощь, с учетом общих принципов оказания помощи и возможностей оказывающих помощь субъектов.

292. Куба предложила добавить следующее предложение в конце проекта статьи: «Оказание внешней помощи не может зависеть от факторов, которые подрывают суверенитет пострадавшего государства».

293. Чешская Республика согласилась с тем, что пострадавшее государство может выдвигать условия оказания внешней помощи и указывать объем и вид необходимой помощи. Она рекомендовала указать в комментарии, что пострадавшее государство может устанавливать общие условия оказания такой помощи, в частности касающиеся транспорта, обеспечения безопасности и контактных лиц.

294. Финляндия от имени государств Северной Европы высказала мнение о том, что ключевым элементом проекта статьи 15 [13] является право пострадавшего государства отказаться от нежелательной или ненужной помощи и принимать решение о целесообразности такой помощи. Она предложила более подробно рассмотреть этот аспект гуманитарной помощи в комментарии, отметив, что предоставление несогласованной с получателем или ненадлежащей помощи представляет собой проблему для многих пострадавших государств. Государства Северной Европы также предложили заменить слово «учитывают» на «достоверно отражают».

295. Европейский союз выразил мнение о том, что право оговаривать условия оказания помощи не является неограниченным и должно осуществляться в соответствии с проектом статей и применимыми нормами международного права и национального законодательства. Он отметил, что, хотя проект статьи содержит указание на «потребности» и «качество», понятие «условия» остается не-

⁶⁵¹ Проект «Сфера», Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании помощи в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций (Женева: издание проекта «Сфера», 2000 год (пересм. изд. 2011 года)).

⁶⁵² Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, приложение VI к докладу под названием «Принципы и меры реагирования при предоставлении международной гуманитарной помощи и защиты», документ 95/C.П/2/1, 26-ая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 3–7 декабря 1995 года.

⁶⁵³ A/C.6/67/SR.18, пункт 122.

четким. По мнению Европейского союза, Комиссия могла бы либо использовать более сильную формулировку, чем «учитывают», либо привести дополнительные пояснения в комментарии. Европейский союз также предложил дополнительно пояснить в комментарии взаимосвязь данного проекта статьи с проектом статьи 17 [14] об облегчении оказания внешней помощи.

296. МККК отметил различие между подходом, принятом в проекте статьи, который он охарактеризовал как призванный дать пострадавшему государству возможность «быть разборчивым», от подхода, установленного нормами международного гуманитарного права.

297. МФОКК и КП отметила, что проект статьи в значительной степени оставляет на усмотрение пострадавших государств определение каких-либо других «условий» оказания помощи. По ее мнению, это не создает достаточного стимула для выработки согласованного подхода в отношении качества помощи и не обязывает оказывающие помощь стороны следовать минимальным стандартам в рамках сферы действия данного международно-правового документа. МФОКК и КП рекомендовала более подробно рассмотреть этот вопрос в проекте статьи, опираясь при этом на Руководство МФОКК и КП и имеющие обязательную силу международно-правовые документы.

298. МОМ выразила мнение о том, что при оказании внешней помощи в соответствии с проектом статьи 2 [2] должны учитываться потребности людей, пострадавших от бедствия, в том числе особые потребности уязвимых лиц, к числу которых, по мнению МОМ, следует относить перемещенных лиц и мигрантов (неграждан). Она рекомендовала указать в комментарии, что условия оказания внешней помощи не должны чрезмерно ограничивать право иностранных государств оказывать помощь своим гражданам, оказавшимся в кризисной ситуации.

3. Рекомендация Специального докладчика

299. Специальный докладчик считает, что термин «национальное законодательство» может означать не только свод законов, но и другие регулирующие документы. Требование о том, чтобы условия не противоречили национальному законодательству, существовавшему до начала бедствия, может быть выполнено либо до, либо после возникновения соответствующего события. Кроме того, Специальный докладчик не видит, какие преимущества может дать выделение последнего предложения проекта статьи 15 [13] в отдельный проект статьи без внесения в него каких-либо изменений. Если же такое выделение должно что-то добавить к смыслу проекта статьи, то аналогичного результата можно достичь в рамках самого этого проекта статьи. Кроме того, Специальный докладчик готов поддержать предложение о замене слова «учитывают» на «отражают».

300. С учетом вышесказанного Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет принятый в первом чтении проект статьи 15 [13] с внесенными в него поправками в следующей редакции:

Проект статьи 15
Условия оказания внешней помощи

1. 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.
2. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Q. Проект статьи 16 [12]: предложения внешней помощи

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

301. Проект статьи 16 [12] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят шестой—шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

302. Финляндия от имени государств Северной Европы⁶⁵⁴, Словении⁶⁵⁵, Чешской Республики⁶⁵⁶, Австрии⁶⁵⁷, Российской Федерации⁶⁵⁸, Румынии⁶⁵⁹, Франции⁶⁶⁰ и Польши⁶⁶¹ поддержали проект статьи 16 [12]. Сальвадор заявил, что дополнительного рассмотрения заслуживает вопрос о том, существует ли «право» третьих сторон предлагать помощь или же речь идет лишь о «возможности»⁶⁶². Соединенные Штаты отметили, что по вопросу о том, в какой мере третьи стороны имеют право предлагать помощь, с высокой степенью вероятности будет высказано множество отличающихся друг от друга мнений, в связи с чем они рекомендовали Комиссии построить свою работу таким образом, чтобы избежать необходимости вынесения окончательного решения по этим вопросам⁶⁶³. Греция заявила в этом же духе, что использование термина «вправе» создает путаницу, и предложила изменить формулировку проекта статьи с упором на конструктивный характер предложения помощи, а не на его правовой квалификации⁶⁶⁴. Сингапур⁶⁶⁵, Израиль⁶⁶⁶, Пакистан⁶⁶⁷ и Польша⁶⁶⁸ вырази-

⁶⁵⁴ A/C.6/66/SR.21, пункт 60.

⁶⁵⁵ A/C.6/66/SR.20, пункт 12.

⁶⁵⁶ A/C.6/66/SR.23, пункт 19.

⁶⁵⁷ A/C.6/66/SR.23, пункт 25.

⁶⁵⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 37.

⁶⁵⁹ A/C.6/66/SR.25, пункт 19.

⁶⁶⁰ A/C.6/67/SR.19, пункт 95.

⁶⁶¹ A/C.6/68/SR.24, пункт 107.

⁶⁶² A/C.6/69/SR.20, пункт 90.

⁶⁶³ A/C.6/66/SR.21, пункт 69.

⁶⁶⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 57.

⁶⁶⁵ A/C.6/66/SR.21, пункт 75.

ли сомнение в допустимости того, чтобы говорить о праве предлагать помощь. По мнению Сингапура, следует сосредоточить внимание на обязанности пострадавшего государства рассматривать полученные предложения об оказании помощи⁶⁶⁹. Сингапур высказал мнение о том, что данный проект статьи не является совершенно необходимым. Аналогичное мнение было высказано Индонезией⁶⁷⁰. Соединенное Королевство отметило, что данное положение является излишним, поскольку государства в силу своего суверенитета всегда могут предлагать то, что они хотят⁶⁷¹. Российская Федерация заявила, что в данном положении речь идет об очевидных вещах⁶⁷². Индия отметила, что вопрос о том, существует ли такое право в контексте международного сотрудничества, нуждается в уточнении с учетом того, что руководящим принципом получения помощи при стихийных бедствиях является согласие пострадавшего государства⁶⁷³.

303. По мнению Мексики, осуществление права предлагать помощь зависит от двух ограничивающих обстоятельств: во-первых, пользоваться им могут только субъекты международного права, а во-вторых, осуществлять его можно только в соответствии с принципом невмешательства во внутренние дела государства⁶⁷⁴. Южная Африка заявила, что проект статьи должен ясно гласить, что заявленное право оказывать помощь не должно быть вмешательством во внутренние дела пострадавшего государства⁶⁷⁵. Сальвадор предложил изменить формулировку проекта статьи таким образом, чтобы право предлагать помощь распространялось на всех лиц — как физических, так и юридических⁶⁷⁶. Чили высказало мнение о том, что предложения помощи не должны сопровождаться условиями, которые неприемлемы для пострадавшего государства, и не должны носить дискриминационный характер⁶⁷⁷.

304. Шри-Ланка⁶⁷⁸, Таиланд⁶⁷⁹ и Польша⁶⁸⁰ предложили изменить формулировку рассматриваемого проекта статьи и указать в нем, что оказание помощи — это долг международного сообщества. Венгрия поддержала идею о том, что обязанность сотрудничать с пострадавшим государством должна включать в себя обязанность оказывать помощь, однако, по мнению Венгрии, было бы правильнее сформулировать эту обязанность как настоятельную рекомендацию⁶⁸¹. Малайзия заявила, что обязанность обращаться за помощью, установ-

⁶⁶⁶ A/C.6/66/SR.23, пункт 33.

⁶⁶⁷ A/C.6/66/SR.25, пункт 7.

⁶⁶⁸ A/C.6/66/SR.21, пункт 86.

⁶⁶⁹ A/C.6/66/SR.21, пункт 75.

⁶⁷⁰ A/C.6/68/SR.25, пункт 61.

⁶⁷¹ A/C.6/66/SR.23, пункт 45.

⁶⁷² A/C.6/68/SR.25, пункт 39.

⁶⁷³ A/C.6/67/SR.20, пункт 20.

⁶⁷⁴ A/C.6/66/SR.22, пункт 20.

⁶⁷⁵ A/C.6/67/SR.19, пункт 84.

⁶⁷⁶ A/C.6/66/SR.22, пункт 14.

⁶⁷⁷ A/C.6/66/SR.24, пункт 10.

⁶⁷⁸ A/C.6/66/SR.27, пункт 20.

⁶⁷⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 40.

⁶⁸⁰ A/C.6/66/SR.21, пункт 86.

⁶⁸¹ A/C.6/66/SR.24, пункт 59.

ленную в проекте статьи 13 [10], надо подкрепить соответствующей обязанностью оказывать помощь, но отметила, что обязанность предоставлять помощь не может категорически навязываться государству и что государствам должно быть позволено реагировать на полученные просьбы о помощи любым образом, который они сочтут целесообразным⁶⁸². Поэтому Малайзия предложила следующую формулировку для рассматриваемого проекта статьи: «Без ущерба для права пострадавшего государства давать согласие на оказание помощи/принимать предложения о помощи, при реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций, другие компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации могут предлагать помощь пострадавшему государству, если масштабы бедствия превышают национальные возможности реагирования такого государства»⁶⁸³.

305. Ирландия⁶⁸⁴, Словения⁶⁸⁵, Германия⁶⁸⁶, Греция⁶⁸⁷, Нидерланды⁶⁸⁸, Испания⁶⁸⁹ и Бельгия⁶⁹⁰ выразили мнение о том, что, согласно современному международному праву, не существует никакого правового обязательства третьих государств предоставлять помощь. Бельгия высказала мнение о том, что, если Комиссия желает предложить такое обязательство, оно должно касаться образа действий, а не результата⁶⁹¹.

306. Сингапур⁶⁹², Чешская Республика⁶⁹³, Пакистан⁶⁹⁴ и Германия⁶⁹⁵ выступили против того, чтобы подходить на одной и той же юридической основе к государствам, межправительственным организациям и неправительственным организациям. Австрия приветствовала проведение различия, предусмотренного в редакции проекта статьи, которая была принята в первом чтении⁶⁹⁶. Соединенные Штаты⁶⁹⁷ предложили не проводить такого различия. По их мнению, хотя очевидно, что неправительственные организации имеют иную природу и иной правовой статус, это не влияет на их способность предлагать помощь пострадавшему государству в соответствии с применимым законодательством; наоборот, их следует побуждать к этому. Соответственно, Соединенные Штаты предложили внести изменения в рассматриваемый проект статьи и указать, что государства, Организация Объединенных Наций, межправительственные организации и неправительственные организации «могут предлагать помощь пострадавшему государству в соответствии с международным правом и приме-

⁶⁸² A/C.6/66/SR.24, пункт 120.

⁶⁸³ A/C.6/67/SR.19, пункт 110.

⁶⁸⁴ A/C.6/66/SR.25, пункт 21.

⁶⁸⁵ A/C.6/66/SR.20, пункт 12.

⁶⁸⁶ A/C.6/66/SR.23, пункт 28.

⁶⁸⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 56.

⁶⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, пункт 48.

⁶⁸⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 50.

⁶⁹⁰ Замечания, представленные в письменном виде 8 мая 2012 года.

⁶⁹¹ Там же.

⁶⁹² A/C.6/66/SR.21, пункт 75.

⁶⁹³ A/C.6/66/SR.23, пункт 19.

⁶⁹⁴ A/C.6/66/SR.25, пункт 7.

⁶⁹⁵ A/C.6/66/SR.23, пункт 28.

⁶⁹⁶ A/C.6/68/SR.23, пункт 62.

⁶⁹⁷ A/C.6/68/SR.23, пункт 47.

нимыми нормами национального законодательства»⁶⁹⁸. Германия заявила, что данная формулировка проекта статьи создает впечатление, будто этот проект наделяет международными правами неправительственные организации напрямую⁶⁹⁹.

307. Европейский союз вновь повторил свою просьбу о том, чтобы организации регионального сотрудничества были прямо упомянуты в проекте статьи или чтобы их включение было разъяснено в комментарии⁷⁰⁰. МФОКК и КП выразила озабоченность тем, что в проекте статьи не упоминаются ни она сама, ни входящие в ее состав национальные общества, и предложила дать соответствующие разъяснения в комментарии⁷⁰¹. Ирландия привлекла внимание, которое уделяется в комментарии роли неправительственных организаций⁷⁰².

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

308. Австрия выразила озабоченность по поводу применения одного и того же подхода к международным организациям, неправительственным организациям и государствам.

309. Куба предложила добавить следующее предложение: «Во всех случаях обращаться за внешней помощью должно пострадавшее государство, и предложение такой помощи не может оговариваться условиями».

310. Чешская Республика отметила, что в комментарии ничего не говорится о предложениях помощи физическими лицами.

311. Швейцария отметила, что в этом положении уделяется повышенное внимание суверенитету государств и что оно больше связано с гуманитарной деятельностью, чем с международным гуманитарным правом.

312. МККК отметил, что указание на то, что неправительственные гуманитарные организации могут только предлагать свои услуги, изменяет (и в каком-то смысле отменяет) право на инициативу, которое имеют нейтральные гуманитарные организации, такие как МККК, в соответствии с международным гуманитарным правом и которое обеспечивает таким организациям привилегированное положение.

313. МФОКК и КП сочла излишним говорить о «праве предлагать», поскольку такая формулировка направлена на решение проблемы, которая не существует на практике. Вместе с тем, если Комиссия желает сохранить это указание, то можно было бы дополнительно квалифицировать или охарактеризовать предлагаемую помощь по аналогии с формулировкой статьи 3 (2) Дополнительного протокола 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характе-

⁶⁹⁸ Там же.

⁶⁹⁹ A/C.6/66/SR.23, пункт 28.

⁷⁰⁰ A/C.6/66/SR.21, пункт 57.

⁷⁰¹ A/C.6/66/SR.25, пункт 44.

⁷⁰² A/C.6/68/SR.25, пункт 117.

ра⁷⁰³, которая предусматривает, что помощь не должна использоваться как оправдание прямого или косвенного вмешательства во внутренние или внешние дела пострадавшего государства. МФОКК и КП снова повторила свою просьбу о включении в комментарий пояснения относительно отношений между Федерацией и входящими в ее состав национальными обществами.

3. Рекомендация Специального докладчика

314. Специальный докладчик отмечает, что употребление слова «вправе» в проекте статьи 16 [12] позволяет подчеркнуть, что не существует никакой обязанности оказывающих помощь субъектов предоставлять помощь пострадавшему государству. Также не существует такой обязанности государств в случаях, когда речь идет просто о предложении помощи, что является истинным предметом проекта статьи 16 [12]. В то же время этот принцип не обязательно применяется в отношении компетентных межправительственных организаций, соответствующих неправительственных организаций и других субъектов, если их учредительные документы предписывают им направлять такие предложения помощи. Употребление слова «вправе» по отношению к первому типу организаций и слова «могут» по отношению ко второму типу организаций было призвано подтвердить их соответствующие полномочия проявлять инициативу по предложению помощи. Различная терминология была выбрана для того, чтобы подчеркнуть, что государства и межправительственные организации, с одной стороны, и неправительственные организации, — с другой, различаются по своему статусу.

315. Однако проведение такого различия, подчеркиваемого использованием слова «вправе», может на практике оказаться ложным применительно к предложениям об оказании помощи. В таком контексте самое главное — это возможность для всех субъектов, оказывающих помощь, предлагать свою помощь независимо от правовой мотивировки, на которой они могут основывать свои действия. В этой связи представляется возможным исключить прямое упоминание «других компетентных межправительственных организаций» и «соответствующих неправительственных организаций» и включить вместо них слова «другие оказывающие помощь субъекты», как они определены в подпункте (с) проекта статьи 4, в сочетании с прилагательным «потенциальный», как в проекте статьи 13 [10].

316. В свете вышеизложенного Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении проект статьи 16 [12] с внесенными в него изменениями в следующей редакции:

Проект статьи 16 **Предложения внешней помощи**

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие потенциальные оказывающие помощь субъекты могут направлять предложения о помощи пострадавшему государству.

⁷⁰³ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 112, p. 609.

Р. Проект статьи 17 [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) оборудования и товаров — 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.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

317. Проект статьи 17 [14] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят седьмой, шестьдесят восьмой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

318. Ряд государств, включая Словению⁷⁰⁴, Чили⁷⁰⁵ и Японию⁷⁰⁶, в целом поддержали содержание этого проекта статьи, который они сочли релевантным для эффективного и своевременного оказания экстренной помощи в случае бедствия. Беларусь предложила закрепить обязательства всех государств, а не только непосредственно затронутых данных вопросом, своевременно принимать соответствующие законодательные меры в процедуре прогрессивного развития международного права⁷⁰⁷.

319. Мексика выразила мнение о том, что исключения из соблюдения национального законодательства должны быть предусмотрены пострадавшим государством согласно его законам через механизмы, которые соответствуют международному праву⁷⁰⁸. Индонезия отметила, что, хотя право оговаривать условия является для государства крайне важным, суть сотрудничества составляют консультации и согласие, и эти элементы необходимо включить в проекты статей⁷⁰⁹.

320. По мнению Сальвадора, принятие решения об отказе от соблюдения положений национального законодательства во имя обеспечения оказания помощи является внутренним делом пострадавшего государства⁷¹⁰. Пакистан за-

⁷⁰⁴ A/C.6/67/SR.18, пункт 128.

⁷⁰⁵ A/C.6/67/SR.19, пункт 13.

⁷⁰⁶ A/C.6/69/SR.20, пункт 54.

⁷⁰⁷ A/C.6/69/SR.20, пункт 82.

⁷⁰⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 19.

⁷⁰⁹ A/C.6/67/SR.20, пункт 29.

⁷¹⁰ A/C.6/67/SR.19, пункт 49.

явил, что, поскольку оказание гуманитарной помощи пострадавшим от стихийного бедствия является динамичным процессом, пострадавшее государство должно иметь право изучать ситуацию в свете меняющихся обстоятельств на местах⁷¹¹.

321. Что касается характера мер, которые должны быть приняты в этой области, то Малайзия приняла к сведению понимание Редакционным комитетом того, что слова «пострадавшее государство принимает необходимые меры в рамках своего национального законодательства» означают, в частности, законодательные, исполнительные и административные меры, которые могут включать действия согласно законодательству о чрезвычайных ситуациях, поэтому они охватывают также практические меры неюридического характера, призванные содействовать оказанию помощи⁷¹².

322. Европейский союз предложил исключить из проекта статьи 17 [14] слова «гражданский и военный» и говорить только о «персонале для оказания экстренной помощи»⁷¹³, в то время как Швейцария выразила определенную озабоченность в отношении нынешней формулировки, поскольку она, как представляется, не проводит никакого различия между военной и гражданской помощью⁷¹⁴. Кроме того, принимая во внимание, что согласно подпункту (e) проекта статьи 4 термин «персонал для оказания экстренной помощи» охватывает персонал, направляемый в целях оказания помощи в случае бедствий или в целях уменьшения риска бедствий, Швейцария⁷¹⁵ и МФОКК и КП⁷¹⁶ обратили особое внимание на то, что проект статьи 7 [14] приравнивает друг к другу лиц, направляемых для оказания чрезвычайной помощи в ситуации кризиса, и лиц, направляемых для уменьшения риска бедствия и для оказания содействия в обеспечении готовности к бедствиям в рамках усилий по развитию в спокойное время, в частности с точки зрения степени защиты, которую должно обеспечить пострадавшее государство.

323. Австрия выступила за доработку проекта статьи 17 [14], с тем чтобы включить дополнительные пункты в перечень мер, направленных на облегчение быстрого и эффективного оказания внешней помощи. В числе таких дополнительных вопросов были упомянуты вопросы ответственности, возмещения расходов, конфиденциальности, контроля, компетентных органов, права пролета и посадки, телекоммуникационной инфраструктуры, привилегий и иммунитетов и исключений из каких-либо ограничений на поставку, экспорт и транзит⁷¹⁷. Соединенные Штаты предложили добавить к этому перечню меры, направленные на обеспечение эффективного и надлежащего отзыва и вывода персонала для оказания экстренной помощи, товаров и оборудования после прекращения внешней помощи⁷¹⁸. С другой стороны, Польша предложила исключить из пункта 1(a) проекта статьи 17 [14] слова «привилегии и иммунитеты». С учетом того что перечень мер в этом положении не является исчерпы-

⁷¹¹ A/C.6/67/SR.20, пункт 33.

⁷¹² A/C.6/67/SR.19, пункт 112.

⁷¹³ Заявление от 27 октября 2014 года на 19-м заседании шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи.

⁷¹⁴ A/C.6/67/SR.18, пункт 79.

⁷¹⁵ A/C.6/69/SR.19, пункт 129.

⁷¹⁶ A/C.6/69/SR.21, пункт 74.

⁷¹⁷ A/C.6/67/SR.18, пункт 86.

⁷¹⁸ A/C.6/68/SR.23, пункт 49.

вающим, Польша сочла нежелательным обращать особое внимание на предоставление привилегий и иммунитетов персоналу для оказания экстренной помощи⁷¹⁹.

324. Пакистан согласился с тем, что после выполнения условий, поставленных пострадавшим государством, оно должно содействовать оказанию помощи, обеспечив доступность своих законодательных и подзаконных актов внешним субъектам, для того чтобы гарантировать соблюдение ими его законов и соответствие его системе обеспечения готовности к стихийным бедствиям⁷²⁰.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

325. Австралия вновь поставила вопрос о том, обладают ли все государства возможностями выполнить обязанности, закрепленные в данном положении.

326. Австрия повторила свое мнение о том, что данный проект статьи следует дополнить указанием на другие вопросы, регулируемые в рамках законодательных актов, в частности на вопросы, касающиеся конфиденциальности, ответственности, возмещения затрат, привилегий и иммунитетов, контроля, компетенции властей, права на пролет и посадку, телекоммуникационной инфраструктуры, освобождения от каких-либо ограничений на поставку, импорт, экспорт и транзит и таможенных пошлин в отношении товаров и услуг, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, и быстрой бесплатной выдачи виз или других разрешений.

327. Нидерланды согласились с решением не объединять проект статьи 18 с проектом статьи 17 [14].

328. Ассоциация карибских государств высказала мнение о том, что выражение «оперативный и эффективный» может привести к возникновению чрезмерного бремени для пострадавшего государства, которое с высокой степенью вероятности будет функционировать в кризисном режиме, в частности в режиме чрезвычайного положения, предусматривающем временную приостановку действия национальных законодательных актов. В такие периоды основное внимание должно уделяться оказанию поддержки, а не обязанности упрощать оказание помощи. По мнению Ассоциации, обязанность проявлять должную заботу лежит на субъектах, принимающих меры реагирования.

329. МФОКК и КП рекомендовала добавить в проект статьи больше подробностей, взяв за основу Руководство МФОКК и КП и имеющие обязательную силу правовые документы, такие как Конвенция Тампере или Соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁷²¹. Она далее отметила, что проекты статей 4 и 17 [14] рассматривают гражданские и военные меры реагирования абсолютно одинаково в том, что касается содействия оказанию помощи. Вместе с тем многие государства и гуманитарное сообщество поддерживают подход, принятый в рамках Ословских принципов, в соответствии с которым военные ресурсы следует использовать только в тех случаях, когда гражданские

⁷¹⁹ A/C.6/68/SR.24, пункт 107.

⁷²⁰ A/C.6/67/SR.20, пункт 33.

⁷²¹ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, of 26 July 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157 (hereinafter "ASEAN Agreement").

альтернативы недостаточны, а в случае использования военных ресурсов не следует задействовать их для непосредственного распределения помощи, поскольку вместо этого следует оказывать поддержку в области инфраструктуры и транспорта и другую более косвенную поддержку.

330. Всемирный банк выразил озабоченность в связи с тем, что включение слов «в рамках своего национального законодательства» в первом абзаце может привести к длительным задержкам с оказанием чрезвычайной помощи в тех случаях, когда в национальном законодательстве нет исключений именно для чрезвычайных ситуаций.

3. Рекомендация Специального докладчика

331. Специальный докладчик вновь указывает на неисчерпывающий характер перечня вопросов, что ясно дается понять в проекте статьи 17 [14] благодаря наличию слов «в частности» в пункте 1 и слов «в таких областях, как» в подпунктах (а) и (б). В связи с этим Специальный докладчик не видит необходимости обременять текст проекта статьи и добавлять к уже приведенным примерам длинный, но по-прежнему неисчерпывающий перечень соответствующих вопросов, которые можно было бы упомянуть в комментарии. Он также не видит необходимости исключать из текста подпункта (а) слова «привилегии и иммунитеты», поскольку это термины, которые, учитывая их всеобъемлющий характер, особенно уместны в контексте мер, направленных на облегчение оказания внешней помощи. Кроме того, Специальный докладчик считает, что с учетом рекомендованной им новой редакции определения термина «персонал для оказания экстренной помощи», приведенного в подпункте (е) проекта статьи 4, будет достаточно использовать в пункте 1(а) проекта статьи 17 [14] один этот термин без необходимости добавления квалификации «гражданский и военный» или определений, приведенных в Ословских принципах.

332. В свете вышесказанного Специальный докладчик рекомендует передать на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении проект статьи 17 с внесенными в него изменениями в следующей редакции:

Проект статьи 17

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) персонала для оказания экстренной помощи — в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения;

б) оборудования и товаров — 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.

S. Проект статьи 18: защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров

Пострадавшее государство принимает необходимые меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, находящихся на его территории с целью оказания внешней помощи.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

333. Проект статьи 18 обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи. Это положение получило общую поддержку, особенно в отношении включения выражения «необходимые меры», как это указано в выступлениях представителей Южной Африки⁷²², Новой Зеландии⁷²³, Испании⁷²⁴, Малайзии⁷²⁵ и Индии⁷²⁶. Государства Северной Европы⁷²⁷, Испания⁷²⁸, Индонезия⁷²⁹, Нидерланды⁷³⁰ и Южная Африка⁷³¹ сочли, что обязательство, о котором идет речь, касается поведения, а не результата.

334. Малайзия высказалась в поддержку включения фразы «с учетом имеющихся ресурсов и возможностей» после вводных слов «пострадавшее государство». Такая формулировка подчеркнет тот факт, что стандарт бережного отношения и должной осмотрительности может зависеть от обстоятельств, в том числе от экономического положения пострадавшего государства, наличия технических знаний и ресурсов и масштабов бедствия⁷³².

335. С учетом того, что, согласно подпункту (е) проекта статьи 4, определение термина «персонал для оказания экстренной помощи» включает персонал, направленный в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий, Швейцария⁷³³ и МФОКК и КП⁷³⁴ предложили включить в проект статьи 18 призыв к государствам принять чрезвычайные меры по обеспечению безопасности «персонала», причем в одинаковой степени для советников по вопросам уменьшения риска бедствий в период спокойствия и для гуманитарного персонала в условиях кризиса.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

336. Австралия поставила под сомнение способность всех государств выполнять обязанности, закрепленные в этом положении.

⁷²² A/C.6/69/SR.20, пункт 107.

⁷²³ A/C.6/69/SR.21, пункт 31.

⁷²⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 39.

⁷²⁵ A/C.6/69/SR.21, пункт 50.

⁷²⁶ A/C.6/69/SR.21, пункт 71.

⁷²⁷ A/C.6/69/SR.19, пункт 80.

⁷²⁸ A/C.6/69/SR.21, пункт 39.

⁷²⁹ A/C.6/69/SR.21, пункт 10.

⁷³⁰ A/C.6/69/SR.20, пункт 12.

⁷³¹ A/C.6/69/SR.20, пункт 107.

⁷³² A/C.6/69/SR.21, пункт 50.

⁷³³ A/C.6/69/SR.19, пункт 129.

⁷³⁴ A/C.6/69/SR.21, пункт 74.

337. Финляндия (от имени государств Северной Европы) рекомендовала внести ряд уточнений в комментарий. Она подтвердила согласие государств Северной Европы с выражением «необходимые меры», которые она рассматривает как обязательство, касающееся поведения пострадавшего государства, а не результата, поскольку в ситуации бедствия некоторые факторы оказываются вне контроля государства. Она далее предложила подчеркнуть обязанность пострадавшего государства принимать самые эффективные и целесообразные меры, возможные в конкретных обстоятельствах, для защиты гуманитарного персонала, оборудования и товаров при одновременном соблюдении принципа должной осмотрительности.

338. Германия вновь заявила о своей поддержке этого проекта статьи, поскольку достаточная защита имеющегося персонала, его оборудования и товаров играет важнейшую роль в эффективном оказании гуманитарной помощи государствами и другими субъектами.

339. Швейцария отметила, что, в то время как в проекте статьи 18 обязанность защищать оказывающий экстренную помощь персонал, оборудование и товары рассматривается как обязанность действовать, согласно международному гуманитарному праву, — это обязанность получить результат.

340. МФОКК и КП признала большое значение обязанности пострадавшего государства принимать надлежащие меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала на своей территории, но в то же время отметила, что в этом проекте статьи не признаются никакие соответствующие права и обязанности субъектов, предоставляющих внешнюю помощь. По ее мнению, в это положение следовало бы включить дополнительный текст для подтверждения обязанности внешних субъектов консультироваться и сотрудничать с пострадавшим государством по вопросам, касающимся защиты и безопасности.

341. Управление по координации гуманитарных вопросов приветствовало включение этого проекта статьи. Согласно Управлению, достаточная защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров является важнейшим условием эффективного проведения любой операции по оказанию помощи.

342. Всемирный банк отметил возможность того, что пострадавшее государство может быть не в состоянии обеспечить защиту оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, и поднял вопрос о том, будет ли эта обязанность пострадавшего государства в таких обстоятельствах включать разрешение въезда на свою территорию сил безопасности, задействованных для обеспечения необходимой защиты.

343. ВПП приветствовала включение в проект статьи 18 положения об обязанности защищать оказывающий экстренную помощь персонал, оборудование и товары, поскольку оно может предоставить существенную степень защиты в дополнение к той защите, положения о которой включены в Конвенцию о без-

опасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала и Факультативный протокол к ней⁷³⁵.

3. Рекомендация Специального докладчика

344. Специальный докладчик напоминает о том, что в предлагаемых им измененных формулировках определений, содержащихся в подпунктах (d), (e) и (f) проекта статьи 4, нет упоминания «снижения риска бедствий». Кроме того, он не видит никакой пользы от включения предлагаемой фразы «с учетом имеющихся ресурсов и возможностей» в этот проект статьи, касающийся защиты оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, поскольку такое положение будет отсылать к ситуации, которая влечет за собой выполнение обязанности обращаться за помощью. Такой сценарий рассматривается в проекте статьи 13 [10], где речь идет о бедствии, масштабы которого превышают национальный потенциал реагирования пострадавшего государства, распространяется на все проекты статей и поэтому не требует повторения в других отдельных проектах статей.

345. Специальный докладчик рекомендует, чтобы проект статьи 18, принятый в первом чтении, был направлен в Редакционный комитет без изменений.

T. Проект статьи 19 [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 другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

346. Проект статьи 19 [15] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят седьмой, шестьдесят восьмой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

347. Государства Северной Европы приветствовали проект статьи 19 [15] о прекращении помощи⁷³⁶. Пакистан подчеркнул главную роль пострадавшего государства в принятии решения о прекращении внешней помощи⁷³⁷. По мнению Индии, решение о прекращении оказания помощи должно в конечном итоге приниматься пострадавшим государством⁷³⁸. Таиланд высказал мысль о том, что пострадавшим государствам следует предоставить определенную степень свободы в решении вопроса о прекращении помощи, особенно по соображениям национальной безопасности или в интересах народа. Аналогичным образом пострадавшие государства должны иметь возможность прекращать

⁷³⁵ «Сборник договоров Организации Объединенных Наций», том 2051, стр. 409, и Факультативный протокол от 8 Декабря 2005 года, резолюция 60/42 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁷³⁶ A/C.6/67/SR.18, пункт 54.

⁷³⁷ A/C.6/67/SR.20, пункт 33.

⁷³⁸ A/C.6/67/SR.20, пункт 20.

помощь, которая потеряла актуальность или стала не такой, как первоначально предлагали⁷³⁹. Российская Федерация⁷⁴⁰ предложила включить в проект статьи 19 [15] следующее разъяснение, содержащееся в комментарии: «Когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет за собой контроль над тем, в течение какого срока такая помощь будет ему оказываться».

348. Чили поддержала включение ясного указания на право пострадавшего государства прекратить помощь «в любое время»⁷⁴¹. Израиль выразил мнение, что ссылка на право прекратить помощь «в любое время» должна охватывать и решения, принимаемые оказывающими помощь государствами или пострадавшим государством⁷⁴². Соединенное Королевство подтвердило свое мнение о том, что оказывающее помощь государство сохраняет за собой право прекратить помощь и что это решение не должно зависеть от проведения консультаций⁷⁴³. По мнению Сальвадора, эта формулировка недостаточно точна, поскольку главная мысль, прописанная в других международных договорах, должна состоять в том, что государство, оказывающее помощь, после предварительного уведомления может прекратить оказание помощи в любой момент, который оно сочтет подходящим⁷⁴⁴.

349. Включение в проект статьи 19 [15] процедурных аспектов, таких как уведомление о прекращении помощи и проведение консультаций, поддержали Чили⁷⁴⁵, Португалия⁷⁴⁶ и Малайзия⁷⁴⁷. Пакистан отметил, что проведение консультаций между пострадавшим государством, оказывающим помощь государством и прочими признанными гуманитарными субъектами, оказывающими помощь, еще до прекращения внешней помощи придало бы этому процессу больше определенности с правовой точки зрения⁷⁴⁸. Австрия отметила, что было бы полезно предусмотреть как можно более раннее начало консультаций⁷⁴⁹. МФОКК и КП приветствовала это положение, поскольку в нем рассматривается практическая проблема, а именно то обстоятельство, что международная деятельность по ликвидации последствий бедствия часто прекращается слишком резко, и отметила, что преждевременное решение о прекращении помощи может помешать восстановлению⁷⁵⁰. С другой стороны, по мнению Российской Федерации, формулировка проекта статьи 19 [15] необычна, поскольку она подразумевает, что консультации между пострадавшим государством и оказывающими помощь субъектами должны рассматриваться как правовая обязанность⁷⁵¹.

⁷³⁹ A/C.6/67/SR.19, пункт 41.

⁷⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, пункт 40.

⁷⁴¹ A/C.6/67/SR.19, пункт 14.

⁷⁴² A/C.6/67/SR.20, пункт 38.

⁷⁴³ A/C.6/67/SR.19, пункт 66.

⁷⁴⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 49.

⁷⁴⁵ A/C.6/67/SR.19, пункт 14.

⁷⁴⁶ A/C.6/67/SR.19, пункт 62.

⁷⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, пункт 113.

⁷⁴⁸ A/C.6/67/SR.20, пункт 33.

⁷⁴⁹ A/C.6/67/SR.18, пункт 87.

⁷⁵⁰ A/C.6/67/SR.20, пункт 64.

⁷⁵¹ Заявление от 2 ноября 2012 года, 19-е заседание, шестьдесят седьмая сессия Генеральной Ассамблеи.

350. Европейский союз⁷⁵², Ирландия⁷⁵³, Португалия⁷⁵⁴, Румыния⁷⁵⁵ и Словения⁷⁵⁶ отметили, что в ходе консультаций с пострадавшим государством о прекращении помощи надо также надлежащим образом учитывать потребности пострадавших лиц, с тем чтобы прекращение внешней помощи не оказало негативного воздействия на лиц, пострадавших от бедствия. Словения подчеркнула, что содержащийся в проекте статьи 14 [11] принцип, согласно которому пострадавшее государство не должно произвольно отказывать в согласии на получение помощи, должен распространяться и на прекращение оказания помощи⁷⁵⁷. Мексика выразила мнение, что пострадавшее государство должно предусмотреть в своем законодательстве процедуры прекращения внешней помощи через механизмы, которые соответствуют международному праву по данному вопросу⁷⁵⁸.

351. Сингапур⁷⁵⁹ и Словения задались вопросом о том, какие последствия возникнут в том случае, если консультации между заинтересованными сторонами окажутся безуспешными. В таких случаях, по мнению Словении, надо признать главенствующую роль пострадавшего государства в области руководства, контроля, координации и надзора за оказанием чрезвычайной помощи, при этом прекращение внешней помощи не должно ставить под угрозу удовлетворение потребностей жертв бедствия⁷⁶⁰.

352. Государства Северной Европы дали понять, что, возможно, проект статьи надо будет доработать, в том числе рассмотреть возможность прямого упоминания репатриации товаров и персонала⁷⁶¹.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

353. Австралия выразила озабоченность по поводу того, что, как представляется, эти положения вводят ограничения на исключительное право пострадавшего государства свободно отзываться свое согласие на присутствие оказывающих помощь внешних субъектов на своей территории.

354. Финляндия (от имени государств Северной Европы) вновь предложила продолжить пересмотр и разработку проекта статьи 19 [15]. По ее мнению, термин «прекращение» надлежащим образом не представляет и не отражает то, что понимается как качество и подотчетность в отношении мер гуманитарного реагирования. Кроме того, хотя в этом проекте статьи рассматриваются правовые последствия прекращения внешней помощи, в нем не следует обходить вниманием большое значение мер по скорейшему восстановлению, связи гуманитарной помощи и помощи в целях развития и перехода от первого вида помощи ко второму. Государства Северной Европы рекомендовали включить положение, позволяющее оказывающему помощь государству и, в соответ-

⁷⁵² A/C.6/67/SR.18, пункт 72.

⁷⁵³ A/C.6/68/SR.25, пункт 118.

⁷⁵⁴ A/C.6/67/SR.19, пункт 62.

⁷⁵⁵ A/C.6/68/SR.24, пункт 82.

⁷⁵⁶ A/C.6/67/SR.18, пункт 128.

⁷⁵⁷ Там же.

⁷⁵⁸ A/C.6/67/SR.19, пункт 19.

⁷⁵⁹ A/C.6/68/SR.25, пункт 110.

⁷⁶⁰ A/C.6/67/SR.18, пункт 128.

⁷⁶¹ A/C.6/67/SR.18, пункт 54.

ствующих случаях, другим оказывающим помощь субъектам вернуть на свою территорию свои товары и сотрудников после завершения оказания ими гуманитарной помощи в рамках возможного перехода к оказанию помощи в целях развития.

355. МФОКК и КП подтвердила свое удовлетворение вниманием, уделенным поощрению применения упорядоченного подхода к прекращению помощи.

3. Рекомендация Специального докладчика

356. Специальный докладчик считает, что благодаря включению в текст проекта статьи 19 [15] прямого упоминания права заинтересованных субъектов прекратить внешнюю помощь в любое время можно достичь еще большей точности этого текста. Вместе с тем он не считает необходимым делать в тексте конкретную ссылку на репатриацию оборудования и товаров с учетом того, что это уже предусмотрено в подпункте (b) пункта 1 проекта статьи 17 [14] благодаря наличию слов «распоряжение ими».

357. Специальный докладчик рекомендует направить в Редакционный комитет принятый в первом чтении проект статьи 19 с соответствующими поправками в следующей редакции:

Проект статьи 19 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 в рамках реализации своего права прекратить ее в любое время. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

U. Проект статьи 20: связь со специальными или другими нормами международного права

Настоящие проекты статей не затрагивают специальных или других норм международного права, применимых в случае бедствий.

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

358. Проект статьи 20 обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи.

359. Включение проекта статьи 20 в его нынешней форме поддержали Нидерланды⁷⁶², Малайзия⁷⁶³, Чили⁷⁶⁴, Европейский союз⁷⁶⁵ и Испания⁷⁶⁶.

⁷⁶² A/C.6/69/SR.20, пункт 12.

⁷⁶³ A/C.6/69/SR.21, пункт 51.

⁷⁶⁴ A/C.6/69/SR.24, пункт 46.

⁷⁶⁵ A/C.6/69/SR.19, пункт 72.

⁷⁶⁶ A/C.6/69/SR.21, пункт 40.

360. Таиланд просил дать разъяснения по поводу применения проектов статей и других норм международного права в случае бедствий и задал вопрос, можно ли включить в комментарий примеры последних⁷⁶⁷. Греция поддержала оговорку «несмотря», а не используемую в настоящее время формулировку «не затрагивают». По ее мнению, такая формулировка лучше отразит то понимание, что проекты статей по-прежнему применяются наряду с более конкретными договорами, касающимися реагирования на бедствия и их предотвращения, для заполнения возможных правовых пробелов⁷⁶⁸.

361. Делегация-наблюдатель от МФОКК и КП не возразила против данной формулировки проекта статьи 20, но выразила сожаление в связи с отсутствием ссылки на региональные соглашения, которые составляют важную часть права, касающегося бедствий⁷⁶⁹.

362. По мнению Исламской Республики Иран, было бы полезно включить положение о взаимосвязи между проектами статей и Уставом Организации Объединенных Наций, поскольку в нем можно было бы акцентировать ведущую роль принципов суверенитета и территориальной целостности пострадавшего государства, закрепленных в Уставе⁷⁷⁰, а Ирландия заявила, что такое положение не нужно⁷⁷¹.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

363. По мнению МФОКК и КП, прямое упоминание региональных и двусторонних соглашений следует включить и в проект статьи 20, а не только в комментарий к нему.

3. Рекомендация Специального докладчика

364. Специальный докладчик считает полезным включить в текст проекта статьи 20 прямое упоминание региональных и двусторонних договоров в соответствии с поступившим предложением. В этой связи он рекомендует представить на рассмотрение Редакционного комитета принятый в первом чтении текст проекта статьи 20 с этой внесенной поправкой в следующей редакции:

Проект статьи 20

Связь со специальными или другими нормами международного права

Настоящие проекты статей не затрагивают региональных и двусторонних договоров и специальных или других норм международного права, применимых в случае бедствий.

⁷⁶⁷ A/C.6/69/SR.20, пункт 70.

⁷⁶⁸ A/C.6/69/SR.21, пункт 17.

⁷⁶⁹ Заявление от 29 октября 2014 года, 21-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

⁷⁷⁰ A/C.6/69/SR.21, пункт 27.

⁷⁷¹ Заявление от 27 октября 2014 года, 19-е заседание, шестьдесят девятая сессия Генеральной Ассамблеи.

V. Проект статьи 21 [4]: связь с международным гуманитарным правом

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

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проекта в первом чтении

365. Проект статьи 21 [4] обсуждался в Шестом комитете на шестьдесят четвертой, шестьдесят пятой и шестьдесят девятой сессиях Генеральной Ассамблеи.

366. Австрия⁷⁷², государства Северной Европы⁷⁷³, Российская Федерация⁷⁷⁴, Испания⁷⁷⁵, Таиланд⁷⁷⁶, Греция⁷⁷⁷, Израиль⁷⁷⁸, Куба⁷⁷⁹, Польша⁷⁸⁰, Шри-Ланка⁷⁸¹, Нидерланды⁷⁸², Соединенные Штаты⁷⁸³, Колумбия⁷⁸⁴, Монголия⁷⁸⁵ и Индия⁷⁸⁶ поддержали исключение ситуаций вооруженного конфликта из сферы применения этой статьи.

367. Некоторые государства заявили, что, хотя вооруженные конфликты следует исключить из определения бедствия, проекты статей могут также применяться в том случае, если бедствие происходит во время вооруженного конфликта. Греция поддержала подход, в соответствии с которым проекты статей и нормы международного гуманитарного права будут в соответствующих случаях применяться одновременно, хотя во время вооруженного конфликта последний свод правовых норм превалирует⁷⁸⁷. По мнению Франции, само существование вооруженного конфликта необязательно исключает применение этих проектов статей, несмотря даже на то, что, согласно соответствующему *lex specialis*, защита людей во время вооруженных конфликтов будет регламентироваться в первую очередь применимыми нормами международного гуманитарного права⁷⁸⁸. Чили, признав, что нормы международного гуманитарного права должны превалировать над другими нормами, заявила, что Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним не охватывают некоторые из аспектов устранения последствий бедствий, которые могут иметь место в ходе или в результате вооруженного конфликта, в том числе после бедствия⁷⁸⁹. Сальвадор указал на то, что проекты статей следует рассматривать как разрешающие их применение в ситуациях воору-

⁷⁷² A/C.6/64/SR.20, пункт 13.

⁷⁷³ A/C.6/64/SR.20, пункт 8.

⁷⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, пункт 47.

⁷⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, пункт 48.

⁷⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, пункт 15.

⁷⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 46.

⁷⁷⁸ A/C.6/64/SR.23, пункт 40.

⁷⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, пункт 94.

⁷⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, пункт 73.

⁷⁸¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 53.

⁷⁸² A/C.6/64/SR.21, пункт 91.

⁷⁸³ A/C.6/64/SR.21, пункт 102.

⁷⁸⁴ A/C.6/65/SR.20, пункт 74.

⁷⁸⁵ A/C.6/69/SR.24, пункт 96.

⁷⁸⁶ A/C.6/65/SR.25, пункт 34.

⁷⁸⁷ A/C.6/69/SR.21, пункт 18.

⁷⁸⁸ A/C.6/64/SR.21, пункт 23.

⁷⁸⁹ A/C.6/64/SR.20, пункт 29.

женного конфликта, но лишь в тех случаях, когда действующие нормы международного гуманитарного права не применяются⁷⁹⁰.

368. Поддержку включения оговорки «не наносят ущерба», чтобы подчеркнуть, что проекты статей не наносят ущерба преимущественному применению норм международного гуманитарного права в случае вооруженного конфликта, выразили Нидерланды⁷⁹¹, Гана⁷⁹², Чили⁷⁹³, Ирландия⁷⁹⁴, Румыния⁷⁹⁵, Испания⁷⁹⁶ и Словения⁷⁹⁷. Свою поддержку упоминания международного гуманитарного права в качестве *lex specialis*, примененного во время вооруженного конфликта, подтвердили государства Северной Европы⁷⁹⁸ и Израиль⁷⁹⁹.

369. По мнению Австрии, проект статьи 21 [4] означает, что проекты статей не применяются в отношении бедствий, связанных с международными и немеждународными вооруженными конфликтами, но применяются в отношении бедствий, связанных с внутренними беспорядками и напряженностью, включая бунты, отдельные и спорадические акты насилия или иные действия аналогичного характера⁸⁰⁰.

370. Австрия рекомендовала согласовать текст этого проекта статьи с комментарием к нему, с тем чтобы уточнить, что проекты статей должны также применяться к ситуациям вооруженных конфликтов, но лишь в той степени, в которой они не противоречат применимым нормам международного гуманитарного права⁸⁰¹. Монголия также отметила несогласованность текста этого проекта статьи и комментария к нему в отношении применения проектов статей к бедствиям, связанным с вооруженными конфликтами⁸⁰². МФОКК и КП приветствовала эволюцию проекта статьи 21 [4], которая, по ее мнению, позволила удачно избежать потенциального противоречия благодаря исключению из сферы охвата проектов статей ситуаций, к которым применяется международное гуманитарное право. Однако МФОКК и КП выразила свою озабоченность относительно последнего предложения пункта 3 комментария и пункта 7 комментария к проекту статьи 8 [5], которые, как представляется, вносят путаницу и могут привести к ошибочному толкованию сферы применения международного гуманитарного права⁸⁰³.

371. Малайзия предложила рассмотреть возможность использования конкретных примеров различных сценариев, в которых наряду с нормами международного гуманитарного права будут применяться эти проекты статей⁸⁰⁴. Словения пред-

⁷⁹⁰ A/C.6/65/SR.23, пункт 64.

⁷⁹¹ A/C.6/64/SR.21, пункт 91.

⁷⁹² A/C.6/64/SR.22, пункт 12.

⁷⁹³ A/C.6/64/SR.20, пункт 29.

⁷⁹⁴ A/C.6/64/SR.22, пункт 18.

⁷⁹⁵ A/C.6/64/SR.22, пункт 24.

⁷⁹⁶ A/C.6/69/SR.21, пункт 41.

⁷⁹⁷ A/C.6/64/SR.21, пункт 70.

⁷⁹⁸ A/C.6/64/SR.20, пункт 8.

⁷⁹⁹ A/C.6/64/SR.23, пункт 40.

⁸⁰⁰ A/C.6/69/SR.19, пункт 123.

⁸⁰¹ Там же.

⁸⁰² A/C.6/69/SR.24, пункт 96.

⁸⁰³ A/C.6/65/SR.25, пункт 49.

⁸⁰⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 38.

ложила изучить потенциальную взаимосвязь между проектами статей и нормами, касающимися вынужденных переселенцев и беженцев⁸⁰⁵.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

372. Австрия вновь привлекла внимание к несоответствию между формулировкой этого проекта статьи и соответствующим комментарием, которое, по ее мнению, не позволяет ясно понять, что Комиссия имела в виду. По мнению Австрии, эти проекты статей следует применять и к ситуациям вооруженных конфликтов, но лишь в той степени, в которой они не противоречат применимым нормам международного гуманитарного права.

373. Чешская Республика поддержала позицию, отраженную в комментарии, которая предусматривает применимость проектов статей в сложных чрезвычайных ситуациях, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта, в той степени, в которой международное гуманитарное право не применяется. Она также указала на расхождение между текстом проекта статьи и комментарием. Она призвала Комиссию согласовать текст этого проекта статьи с комментарием; было бы желательно провести дальнейший анализ связи между проектами статей и нормами, касающимися вооруженного конфликта.

374. Нидерланды вновь заявили, что желательно включить в проект статьи стандартную оговорку «не наносят ущерба».

375. Швейцария отметила, что в связи с исключением положения о неприменимости проектов статей к ситуациям вооруженного конфликта возникает вопрос о том, каким образом проекты статей охватывают ситуации вооруженного конфликта, в которых происходят бедствия. Она напомнила о различных ссылках на применимость проектов статей в «сложных чрезвычайных ситуациях» в комментариях к проектам статей 8 [5], 20 и 21 [4] и выразила мнение, что в своей совокупности эти комментарии вносят скорее двусмысленность, чем ясность в отношении взаимосвязи между проектами статей и международным гуманитарным правом. По ее мнению, исключение ситуаций, охватываемых международным гуманитарным правом, предпочтительнее, поскольку обеспечивает ясность.

376. Европейский союз отметил, что содержание этого проекта статьи, видимо, не соответствует комментарию. Несмотря на такое несоответствие, в связи со «сложными чрезвычайными ситуациями» возникает вопрос, каким образом эффективнее всего решать проблемы лиц, нуждающихся в помощи в таких ситуациях. Европейский союз предложил представить взаимосвязь между проектами статей и международным гуманитарным правом в виде оговорки «не наносят ущерба» в целях обеспечения применимости проектов статей в случае сложных чрезвычайных ситуаций и разъяснить в комментарии, что ничто в этих проектах статей нельзя толковать как затрагивающее нормы международного гуманитарного права.

377. МККК указал на расхождение между нормой, содержащейся в проекте статьи 21 [4], и комментарием к нему. Он рекомендовал согласовать комментарий с текстом этого проекта статьи, с тем чтобы указать, что проекты статей не будут применяться в ситуациях вооруженного конфликта, в том числе в «сложных чрезвычайных ситуациях», как они определены в комментарии Комиссии. МККК

⁸⁰⁵ A/C.6/64/SR.21, пункт 70.

выразил несогласие с предположением, приведенным в комментарии, о возможности существования пробелов в международном гуманитарном праве и о потенциальной неприменимости некоторых норм международного гуманитарного права. По его мнению, нормы международного гуманитарного права применяются в ситуациях, когда вооруженный конфликт происходит одновременно со стихийным бедствием, и существует ряд достаточно подробных положений для решения вопросов предоставления защиты и оказания помощи, возникающих в связи со «сложными чрезвычайными ситуациями». Таким образом, чрезвычайно важно, чтобы проекты статей и комментарии к ним не противоречили нормам международного гуманитарного права. Единственный способ сделать это будет заключаться в обеспечении того, чтобы проекты статей и комментарии к ним однозначно исключали из сферы применения проектов статей ситуации вооруженного конфликта.

378. По мнению МФОКК и КП, проекты статей не следует применять в ситуациях вооруженного конфликта, поскольку особая динамика конфликта не была надлежащим образом учтена при разработке этих проектов. Там нет никаких разъяснений того, когда будут или не будут применяться нормы международного гуманитарного права, и, по сути дела, таких разъяснений не следует ожидать, поскольку эти проекты статей не будут подходящим документом для фундаментального определения сферы применения Женевских конвенций 1949 года; это является благодатной почвой для путаницы и противоречий и не приносит реальной пользы для практической работы.

379. Управление по координации гуманитарных вопросов выразило озабоченность в связи с тем, что этот проект статьи, как представляется, не соответствует комментарию и поэтому не позволяет ясно понять взаимосвязь между проектами статей и международным гуманитарным правом. Управление выразило мнение, что проекты статей следует применять к так называемым «сложным бедствиям», которые происходят на той же территории, что и вооруженный конфликт, без ущерба для параллельного применения норм международного гуманитарного права и в тех случаях, когда нормы международного гуманитарного права не касаются конкретного вопроса, связанного с бедствиями.

3. Рекомендация Специального докладчика

380. Специальный докладчик отмечает, что проекты статей о защите людей в случае бедствий не призваны стать пересмотренным вариантом норм международного гуманитарного права, чем они в любом случае не могут быть. Напротив, неприкосновенность этого свода норм скрупулезно сохраняется во всем тексте настоящего проекта, в частности благодаря наличию конкретного положения в проекте статьи 21 [4], хотя эта неприкосновенность, возможно, уже адекватно защищена проектом статьи 20.

381. Как говорится в пункте 4 выше, вопросы, касающиеся формулировок комментариев к проектам статей, будут рассмотрены после принятия предварительного варианта окончательного текста проектов статей. Специальный докладчик считает, что оговорка «без ущерба для» будет лучше отражать предполагаемый смысл проекта статьи 21 [4]. В этой связи он рекомендует представить на рассмотрение Редакционного комитета текст проекта статьи 21 в следующей редакции:

Проект статьи 21 [4]**Связь с международным гуманитарным правом**

Настоящие проекты статей не наносят ущерба нормам международного гуманитарного права, применимым в случае бедствий.

III. Проект преамбулы**A. Введение**

382. В ходе состоявшегося в 2014 году первого чтения Комиссией ее проекта статей о защите людей в случае бедствий было высказано предложение дополнить данный проект преамбулой, которую можно подготовить и рассмотреть в ходе второго чтения в 2016 году. В ответ на это предложение Специальный докладчик счел целесообразным включить в настоящий доклад его рекомендацию в отношении текста соответствующей преамбулы.

383. Ранее Комиссия представляла Генеральной Ассамблее окончательные тексты проектов статей по различным темам, содержащие преамбулу. Речь шла о текстах, на основе которых рекомендовалось заключить конвенцию⁸⁰⁶, или о проектах, которые в последующем рекомендовалось преобразовать в юридически обязывающий документ⁸⁰⁷, а также о документах с изложением принципов⁸⁰⁸ в конкретной области международного права.

384. Следующий ниже проект преамбулы, рекомендуемый Специальным докладчиком, призван обеспечить концептуальную основу для проектов статей, закрепив общие рамки для рассмотрения темы защиты людей в случае бедствий и важнейшие принципы, лежащие в основе проектов статей.

Рекомендация Специального докладчика

385. Для рассмотрения Комиссии предлагается следующий текст проекта преамбулы:

Проект преамбулы

принимая во внимание пункт 1(а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

⁸⁰⁶ Draft convention on the Elimination of Future Statelessness and Draft convention on the Reduction of Future Statelessness (Проект конвенции об искоренении безгражданства в будущем и проект Конвенции о сокращении безгражданства в будущем), *Yearbook... 1954*, vol. II, p.140; Проект конвенции о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, *Ежегодник ... 1999 год*, том II (Часть вторая), пункт 47.

⁸⁰⁷ Проекты статей о праве трансграничных водоносных горизонтов с комментариями к ним, *Ежегодник ... 2008 год*, том II (Часть вторая), пункт 53.

⁸⁰⁸ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, *Ежегодник ... 2001 год*, том II (Часть вторая), пункт 99; Проект принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, *Ежегодник ... 2006 год*, том II (Часть вторая), пункт 66.

учитывая все более частые и интенсивные стихийные и антропогенные бедствия и их краткосрочные и долгосрочные пагубные последствия,

будучи глубоко озабочены страданиями людей, пострадавших в результате бедствий, и осознавая необходимость уважения и защиты их достоинства и прав в таких обстоятельствах,

сознавая важность укрепления международного сотрудничества на всех этапах бедствия,

подчеркивая основополагающий принцип суверенного равенства государств и вытекающую из него обязанность не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и в этой связи *вновь подтверждая* главную роль пострадавшего государства в принятии мер, связанных с оказанием экстренной помощи и содействия в случае бедствий,

... договорились о следующем:

В. Первый пункт

принимая во внимание пункт 1(а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

386. В этом пункте воспроизводится формулировка, схожая с той, которую использовала Комиссия в представлявшихся в последнее время окончательных проектах статей, содержащих преамбулу⁸⁰⁹. Основное внимание в нем уделяется мандату Генеральной Ассамблеи по кодификации и прогрессивному развитию международного права и роли, отводимой Комиссии в этой связи.

С. Второй пункт

учитывая все более частые и интенсивные стихийные и антропогенные бедствия и их краткосрочные и долгосрочные пагубные последствия,

387. В этом пункте особое внимание уделяется вызывающим беспокойство международному сообществу бедствиям, которые побудили Комиссию разработать правовые нормы в этой области. В этом пункте отражена объективная тенденция непрерывного увеличения частотности и интенсивности как стихийных, так и антропогенных бедствий с точки зрения массовой гибели людей, причинения больших человеческих страданий и бед, перемещения людей, а также масштабного материального и экологического ущерба, как сказано в проекте статьи 3 [3] об определении понятия «бедствие». Такая ссылка часто

⁸⁰⁹ См. проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, *Ежегодник ... 2001 год*, том II (Часть вторая), пункт 97; и проекты статей о праве трансграничных водоносных горизонтов, *Ежегодник ... 2008 год*, том II (Часть вторая), пункт 53.

включается в преамбулы международно-правовых документов, касающихся бедствий⁸¹⁰.

388. В текст было включено прямое упоминание «стихийных и антропогенных бедствий», чтобы подчеркнуть отличие настоящего проекта по сравнению с некоторыми другими документами в этой области, которые имеют более ограниченную сферу применения и распространяются лишь на стихийные бедствия. Напротив, в проекте статьи 3 [3] и комментарии к ней подчеркивается отсутствие каких-либо ограничений в отношении причины возникновения данного явления, которое может быть как природным, так и антропогенным. Как показывает опыт, бедствия часто вызваны целым комплексом причин, и поэтому прямая ссылка на принятое Комиссией всеохватывающее определение понятия

⁸¹⁰ См. соглашение АСЕАН («будучи озабочены увеличением частотности и масштабов бедствий в регионе АСЕАН и их краткосрочными и долгосрочными пагубными последствиями»); решение № 1313/2013/EU Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года о Механизме гражданской защиты Союза (далее — «Решение Европейского союза о Механизме Союза») («Ввиду значительного увеличения числа и интенсивности стихийных и антропогенных бедствий в последние годы и учитывая, что в дальнейшем бедствия будут еще более экстремальными и более многогранными и будут иметь далеко идущие и более долгосрочные последствия в результате, в частности, изменения климата и возможного сочетания нескольких естественных и техногенных факторов риска, возрастает значение комплексного подхода к деятельности по предотвращению бедствий и ликвидации их последствий... Защита, которая обеспечивается в рамках Механизма гражданской защиты Союза («Механизм Союза»), должна в первую очередь распространяться на людей, но также и на окружающую среду и имущество, в том числе культурное наследие, в условиях происходящих на территории Союза и за его пределами всевозможных стихийных или антропогенных бедствий, включая экологические бедствия, загрязнение морской среды и чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения»); Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий от 7 июня 1991 года (далее — «Межамериканская конвенция») («Учитывая частоту бедствий, катастроф и катаклизмов, которые уносят жизни, угрожают безопасности и имуществу жителей американского полушария»); Соглашение между государствами — членами Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии о быстром реагировании на стихийные бедствия от 11 ноября 2011 года (далее — «Соглашение СААРК») («Будучи озабочены увеличением частотности и масштабов стихийных бедствий в Южноазиатском регионе и их краткосрочными и долгосрочными пагубными последствиями»); Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны от 22 мая 2000 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, стр. 245 («Будучи серьезно озабоченными увеличением частотности и степени тяжести как стихийных бедствий, так и техногенных катастроф во всем мире»); Конвенция Тампере («Признавая, что масштабы, сложность, частота и воздействие бедствий увеличиваются тревожными темпами с особенно суровыми последствиями в развивающихся странах»); Memorandum of Understanding between the Argentine Republic and the Republic of Cuba in the field of Humanitarian Assistance and Disaster Reduction («Меморандум о взаимопонимании между Аргентинской Республикой и Республикой Куба в сфере гуманитарной помощи и уменьшения опасности бедствий»), 19 January 2009, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2774, No. 48843 («учитывая увеличение частотности и масштабности бедствий, как стихийных, так и вызванных взаимодействием человека с окружающей средой»); и тридцать первая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, 28 ноября — 1 декабря 2011 года, резолюция 7 об укреплении нормативно-правовых рамок и устранении нормативных барьеров в отношении смягчения последствий стихийных бедствий, реагирования и восстановления («будучи обеспокоены увеличением масштаба воздействия стихийных бедствий на жизни, источники средств к существованию и благосостояние населения во всем мире, и в частности наиболее бедных и уязвимых общин»).

«бедствие» важна с точки зрения изложения сделанного ею выбора. В настоящем докладе разъясняется, что термин «бедствия», используемый в проекте преамбулы, охватывает как внезапные, так и медленно надвигающиеся, а также как небольшие по масштабам, так и крупные бедствия.

389. Формулировка «краткосрочные и долгосрочные» последствия, которая фигурирует в преамбулах некоторых документов в этой области, в частности в Соглашении АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций и Соглашении между государствами — членами Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии о быстром реагировании на стихийные бедствия, призвана показать, что настоящий проект охватывает не только ближайшие последствия бедствия. Данная формулировка подразумевает также применение долгосрочного подхода в связи с деятельностью на этапе восстановления, о чем ясно говорится в комментарии к проекту статьи 1 [1], принятой в первом чтении, в части, касающейся сферы охвата *ratione temporis*.

D. Третий пункт

будучи глубоко озабочены страданиями людей, пострадавших в результате бедствий, и осознавая необходимость уважения и защиты их достоинства и прав в таких обстоятельствах,

390. Третий и четвертый пункты преамбулы посвящены основным целям настоящего проекта статей, а именно защите лиц, пострадавших в результате бедствия, и деятельности, которая будет осуществляться различными субъектами, с тем чтобы облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия.

391. В третьем пункте преамбулы подчеркивается главная цель проектов статей, а именно: защита людей, жизнь, благосостояние и имущество которых пострадали в результате бедствий. Это признается в проекте статьи 1 [1] о сфере применения проектов статей и в других положениях по вопросам существа, таких как проекты статей 5 [7], 6 [8] и 7 [6], которые были приняты в первом чтении. В связи с этим в третьем пункте преамбулы употребляется термин «страдания», фигурирующий также в других правовых документах, касающихся бедствий⁸¹¹, поскольку он охватывает различные формы морального и материального ущерба, наносимого пострадавшим в результате бедствия лицам.

⁸¹¹ См. Решение Европейского союза о Механизме Союза («Защита, которая обеспечивается в рамках Механизма гражданской защиты Союза,.. распространяется в первую очередь на людей, а также на окружающую среду и имущество, в том числе культурное наследие, в контексте происходящих на территории Союза и за его пределами всевозможных стихийных и антропогенных бедствий, включая экологические бедствия, загрязнение морской среды и чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения»); Межамериканская конвенция («убеждены, что человеческие страдания, вызываемые такими бедствиями, можно было бы более эффективно и быстро облегчить благодаря наличию документа для содействия предоставлению такой помощи и регулирования международных процедур ее предоставления в соответствующих случаях»); резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года («считая, что оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство»); резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года («будучи глубоко обеспокоена страданиями жертв бедствий и чрезвычайных ситуаций, гибелью людей, потоком беженцев, массовым

392. В последней фразе о «необходимости уважения и защиты их достоинства и прав в таких обстоятельствах» содержится ссылка на другой основополагающий принцип проекта, который находит отражение в проектах статей 2 [2], 5 [7] и 6 [8], принятых в первом чтении.

Е. Четвертый пункт

сознавая важность укрепления международного сотрудничества на всех этапах бедствия,

393. В четвертом пункте преамбулы особое значение уделяется поощрению международного сотрудничества в случае бедствия с помощью настоящих проектов статей; такая формулировка содержится и в преамбулах других документов, принятых Комиссией и посвященных областям, в которых сотрудничество также играет существенную роль⁸¹².

394. Сотрудничество как практическая реализация принципа солидарности является также одним из основных принципов, который заложен в нынешнем проекте статей. Оно тесно связано с некоторыми аспектами отношений между пострадавшим государством и оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами, как об этом говорится, в частности, в проектах статей 8 [5]–19 [15], принятых в первом чтении.

395. Аналогичным образом в преамбулах нескольких правовых документов, касающихся бедствий, подчеркивается позитивная роль, которую играет сотрудничество между соответствующими заинтересованными сторонами в целях предотвращения и уменьшения опасности бедствий⁸¹³. Имплицированная ссыл-

перемещением людей и материальными разрушениями»); и принятая на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся 26–30 ноября 2007 года, резолюция 4 «О принятии Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ» («вновь подтверждая, что основное беспокойство человечества и международного сообщества в ситуациях бедствий связано с обеспечением защиты и благополучия отдельных лиц и защитой основных прав человека, как указано в Декларации о принципах оказания международной гуманитарной помощи гражданскому населению в ситуациях бедствия, принятой в 1969 году на 21-й Международной конференции Красного Креста»).

⁸¹² См. проект статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, *Ежегодник ... 2001 год*, том II (Часть вторая), пункт 97 («признавая важность развития международного сотрудничества»); и проекты статей о праве трансграничных водоносных горизонтов, *Ежегодник... 2008 год*, том II (Часть вторая), пункт 53 («признавая необходимость поощрения международного сотрудничества»).

⁸¹³ См. Соглашение АСЕАН («подтверждая также... Декларацию о согласии II АСЕАН от 7 октября 2003 года, согласно которой АСЕАН, посредством социально-культурного сообщества АСЕАН, должна активизировать сотрудничество для решения проблем, связанных, в частности, с предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций в регионе, с тем чтобы позволить индивидуальным членам в полной мере реализовать свой потенциал в области развития для укрепления взаимного духа АСЕАН... ссылаясь также на принятые на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий в январе 2005 года Хиогскую декларацию и Хиогскую рамочную программу действий, в которых, среди прочего, подчеркивается необходимость укрепления и, когда это необходимо, разработки скоординированных региональных подходов, а также разработки и совершенствования региональной политики, оперативных механизмов,

ка на тесно связанные с этим положения проектов статей по вопросам существа призвана подчеркнуть многоплановый характер участвующих в совместных действиях субъектов, которыми могут быть государства, межправительственные и неправительственные организации и частные субъекты, а также призвана подчеркнуть роль сотрудничества в реализации основополагающих принципов гуманности, непричинения ущерба, независимости, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации.

396. Использование формулировки «на всех этапах бедствия» показывает, что в сферу охвата проекта статей входят все элементы всего цикла бедствия, в за-

планов и систем связи для обеспечения готовности к бедствиям, масштабы которых превышают национальный потенциал борьбы с ними, и быстрого и эффективного реагирования на них»); Решение Европейского союза о Механизме Союза («Для защиты от бедствий ключевое значение имеет предотвращение; такая деятельность требует дальнейших усилий, как это предусмотрено в выводах Совета от 30 ноября 2009 года и в резолюции Европейского парламента от 21 сентября 2010 года о Сообщении Комиссии, озаглавленном «Подход к проблеме предупреждения стихийных и антропогенных бедствий в рамках всего Сообщества». Механизмом Союза должны определяться общие политические направления деятельности Союза по предотвращению возникновения опасности бедствий»); Межамериканская конвенция («Сознавая бескорыстный дух сотрудничества, который побуждает государства этого региона реагировать на такого рода события, которые являются враждебными по отношению к народам американского полушария»); Конвенция в Тампере («отмечая историю международного сотрудничества и координации в деле смягчения последствий бедствий и оказания помощи... желая также содействовать международному сотрудничеству по смягчению последствий бедствий»); резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года («памятуя о необходимости дальнейшего укрепления и повышения эффективности коллективных усилий международного сообщества, в частности системы Организации Объединенных Наций, в области оказания гуманитарной помощи»); тридцатая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, 26–30 ноября 2007 года, резолюция 4 о принятии Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ («вновь подтверждая суверенное право пострадавших государств просить предоставить, принимать, координировать, регулировать и контролировать чрезвычайную помощь и помощь в восстановлении, предоставляемую оказывающими помощь субъектами на территории соответствующих государств»); резолюция 67/231 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2012 года («особо отмечая также, что пострадавшее государство несет главную ответственность за инициирование, организацию, координацию и оказание гуманитарной помощи на своей территории и за содействие работе гуманитарных организаций по смягчению последствий стихийных бедствий... вновь подтверждая важность международного сотрудничества в поддержку усилий пострадавших государств по принятию мер в связи со стихийными бедствиями на всех их этапах, особенно на этапе обеспечения готовности, реагирования и быстрого восстановления, и необходимость укрепления потенциала реагирования стран, пострадавших от бедствий»); и резолюция 68/102 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2013 года («выражая глубокую озабоченность по поводу нарастающих проблем, с которыми государства-члены, система гуманитарного реагирования Организации Объединенных Наций и их структуры сталкиваются в результате воздействия стихийных бедствий, в том числе бедствий, обусловленных продолжающимся воздействием климатических изменений, и вновь подтверждая важность осуществления документа «Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин», в частности путем выделения надлежащих ресурсов на уменьшение опасности бедствий, включая инвестиции в обеспечение готовности к бедствиям и укрепление потенциала, и восстановления по принципу «строить лучше, чем было» на всех этапах реагирования — от оказания чрезвычайной помощи до развития»).

висимости от обстоятельств. Таким образом, устраняется необходимость конкретно упоминать в преамбуле, как это иногда делается в аналогичных текстах, различные этапы, которые определяются как предупреждение и обеспечение готовности, а также оказание чрезвычайной помощи и восстановление. В противном случае необходимо было бы дать в проекте юридическое или фактологическое определение этих терминов, что не было сделано из-за того, что даже среди гуманитарных субъектов отсутствует общепринятая терминология.

Е. Пятый пункт

подчеркивая основополагающий принцип суверенного равенства государств и вытекающую из него обязанность не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и в этой связи вновь подтверждая главную роль пострадавшего государства в принятии мер, связанных с оказанием экстренной помощи и содействия в случае бедствий,

397. Упоминание основополагающих принципов суверенного равенства и невмешательства, а также «главной роли пострадавшего государства» при принятии мер, связанных с оказанием чрезвычайной помощи и содействия в случае бедствий, дополняет ранее сделанную ссылку на принцип международного сотрудничества. По сути дела, сотрудничество не следует толковать как подрывающее суверенитет пострадавших государств и их прерогативы по международному праву. Таким образом, намеренное упоминание роли органов власти государства соответствует проекту статьи 12 [9], в котором особо отмечается их главная обязанность осуществлять руководство, контроль, координацию и надзор в связи с оказанием чрезвычайной помощи и содействия⁸¹⁴.

⁸¹⁴ См. также резолюцию 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года («подтверждая суверенитет, территориальную целостность и национальное единство государств и признавая, что обязанность заботиться о жертвах стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций ложится в первую очередь на каждое государство, на территории которого они имеют место»); резолюция 67/231 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2012 года («особо отмечая также, что пострадавшее государство несет главную ответственность за инициирование, организацию, координацию и оказание гуманитарной помощи на своей территории и за содействие работе гуманитарных организаций по смягчению последствий стихийных бедствий... вновь подтверждая важность международного сотрудничества в поддержку усилий пострадавших государств по принятию мер в связи со стихийными бедствиями на всех их этапах, особенно на этапах обеспечения готовности, реагирования и быстрого восстановления, и необходимость укрепления потенциала реагирования стран, пострадавших от бедствий»); резолюция 70/107 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 2015 года («особо отмечая также, что пострадавшее государство несет главную ответственность за инициирование, организацию, координацию и оказание гуманитарной помощи на своей территории и за содействие работе гуманитарных организаций по смягчению последствий стихийных бедствий»); и принятая на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся 26–30 ноября 2007 года, резолюция 4 «О принятии Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ» («*вновь подтверждая* суверенное право пострадавших государств просить предоставить, принимать, координировать, регулировать и контролировать оказание чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении,

G. Шестой пункт

... договорились о следующем:

398. С учетом того, что Специальный докладчик далее предлагает Комиссии рекомендовать, чтобы ее окончательный проект статей был положен в основу международного договора, необходимо включить в преамбулу дополнительный пункт на этот счет. Однако до принятия Комиссией ее рекомендации Специальный докладчик воздерживается от того, чтобы предлагать здесь точный текст такого пункта. Окончательный текст должен быть составлен таким образом, чтобы подчеркивать обязывающий характер предлагаемого документа, с применением формулировок, обычно используемых в заключительном разделе аналогичных преамбул. Ссылка может ограничиваться «государствами» как потенциальными участниками будущего документа, или же сфера его применения может выходить за рамки государств, поскольку, как следует из соответствующих положений проекта, этот документ может быть также ратифицирован международными организациями.

H. Другие возможные пункты

399. Не предполагается, чтобы в проекте преамбулы в ее нынешней форме содержалось какое-либо конкретное упоминание или одобрение соответствующих документов, акцентирующих меры, которые следует принять государствам, в частности таких документов, как недавно принятая Сендайская рамочная программа или, в тех или иных случаях, основополагающая резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи. Поскольку преамбула должна стать неотъемлемой частью будущего юридически обязывающего текста, было бы разумно применить осторожный подход, чтобы избежать отражения в ней таких документов, которые в дальнейшем будут изменяться в ходе международной практики; в качестве примера можно привести переход от осуществления Хиогской рамочной программы действий к Сендайской рамочной программе в течение всего лишь 10 лет. Тем не менее некоторые из этих документов уже упоминались в настоящем докладе, и на них будут также, в надлежащих случаях, содержаться ссылки в комментариях к соответствующим проектам статей, когда они в конечном итоге будут приняты.

400. Однако такое решение следует тщательно взвесить; в качестве возможной альтернативы можно было бы упомянуть соответствующие международные документы, с тем чтобы вновь подтвердить и одобрить уже изложенные в этих документах основные принципы права, касающегося бедствий. Так было сделано в некоторых преамбулах, принятых Комиссией в рамках других окончательных проектов; в частности, в преамбуле к проектам статей о праве трансграничных водоносных горизонтов содержится ссылка на Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию и резолюцию 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи о неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами. С этой точки зрения в дополнительных пунктах преамбулы можно использовать формулировки «*ссылаясь...*» или «*вновь подтверждая...*» принципы, принятые в соответствующих документах в этой области.

предоставляемой оказывающими помощь субъектами на территории соответствующих государств»).

IV. Окончательная форма проектов статей

1. Комментарии и замечания, представленные до принятия проектов в первом чтении

401. Вопрос об окончательной форме, в которую следует облечь эти проекты статей, поднимался на различных сессиях Генеральной Ассамблеи в ходе обсуждений в Шестом комитете. Соединенное Королевство⁸¹⁵, Чешская Республика⁸¹⁶, Индия⁸¹⁷, Российская Федерация⁸¹⁸ и Испания⁸¹⁹ высказались в пользу их принятия в форме не имеющих обязательной силы руководящих принципов. Было сочтено, что с точки зрения практической пользы следует отдать предпочтение разработке не имеющих обязательной силы руководящих принципов или рамочных принципов для государств и других субъектов, участвующих в оказании помощи в случае бедствий⁸²⁰. Российская Федерация также предложила принять проекты статей в форме руководства для практики⁸²¹, а Германия — в форме комплекса рекомендаций⁸²². В то же время Мексика отметила, что она готова рассмотреть возможность разработки конвенции, однако полагает, что полезнее было бы представить проекты статей в виде руководящих принципов⁸²³.

402. Польша отметила целесообразность принятия рамочной конвенции, закрепляющей общие принципы, которые могли бы служить в качестве ориентира при дальнейшей разработке специальных двусторонних или региональных соглашений⁸²⁴. По мнению МФОКК и КП, укрепление глобальных правовых рамок путем принятия международной конвенции позволило бы добавить новый элемент, который мог бы содействовать дальнейшему стимулированию и расширению работы, проделанной на основании не имеющих обязательной силы документов⁸²⁵.

2. Комментарии и замечания, полученные в ответ на просьбу Комиссии международного права

403. Австралия отметила, что существующего свода норм международного права достаточно для обеспечения правовых основ деятельности по уменьшению опасности бедствий и реагированию. Поэтому она высказала мнение, что наибольшую ценность представляла бы работа Комиссии по оказанию государствам помощи в понимании и осуществлении имеющихся их нынешних обязанностей. Дав высокую оценку Комиссии за большой объем проделанной ею работы по анализу существующих договорных обязательств, делегация отметила, что на данном этапе элементы, призванные закрепить или создать новые

⁸¹⁵ A/C.6/64/SR.29, пункт 40; A/C.6/65/SR.24, пункт 64; A/C.6/66/SR.23, пункт 45; и A/C.6/69/SR.19, пункт 166.

⁸¹⁶ A/C.6/64/SR.20, пункт 43.

⁸¹⁷ A/C.6/69/SR.21, пункт 70.

⁸¹⁸ A/C.6/66/SR.24, пункт 37; A/C.6/68/SR.25, пункт 37; и A/C.6/69/SR.19, пункт 96.

⁸¹⁹ A/C.6/67/SR.18, пункт 118.

⁸²⁰ A/C.6/64/SR.29, пункт 40.

⁸²¹ A/C.6/65/SR.23, пункт 58.

⁸²² A/C.6/68/SR.24, пункт 60.

⁸²³ A/C.6/67/SR.19, пункт 20.

⁸²⁴ A/C.6/64/SR.21, пункт 78.

⁸²⁵ A/C.6/69/SR.21, пункт 76.

обязательства или обязанности, представляется целесообразным оформить в качестве примеров передового опыта или руководящих принципов.

404. Нидерланды отметили, что сами по себе проекты статей не имеют обязательной юридической силы, но могут восприниматься как авторитетное отражение состояния современного международного права или как попытка прогрессивного развития права.

405. Европейский союз вновь заявил, что проекты статей сами по себе являются крупным вкладом в дело поддержки людей в случае бедствий, независимо от того, какую форму они примут.

406. МФОКК и КП считает, что нет большого смысла в издании проекта статей в качестве не имеющих обязательной силы руководящих принципов, поскольку это может привести к значительной путанице и дублированию уже существующих документов «мягкого права», таких как Руководство МФОКК и КП, которое уже одобрено государствами и содержит более подробную информацию об оперативной деятельности. В принципе, заключаемый на глобальном уровне международный договор мог бы принести пользу, придав дополнительный импульс нынешним усилиям по разработке норм на национальном уровне и лучше определив взаимные обязательства между принимающими государствами и международными субъектами, занимающимися реагированием. С другой стороны, результаты работы Комиссии можно использовать на региональном уровне, где уже идет разработка новых документов. МФОКК и КП вновь выразила обеспокоенность по поводу того, что усилия, направленные на разработку международного договора, могут отвлечь внимание от деятельности на национальном уровне.

407. МОМ выразила надежду на принятие проекта статей в той форме, которую государства посчитают наиболее подходящей.

408. Управление по координации гуманитарных вопросов поддержало предложение о включении в комментарий ссылку на статус проектов статей, а также дальнейшее обсуждение вопроса о том, должны ли проекты статей составить основу международного договора, имеющего обязательную силу.

409. ВПП приветствовала возможность оформления проекта статей в форме международного договора по вопросам реагирования на бедствия, что было бы особенно полезным для работы в тех принимающих странах, с которыми ВПП не заключила соответствующего соглашения или с которыми она не смогла в полной мере обсудить вопросы, затронутые в проектах статей. Она выразила надежду на то, что наличие правовых рамок для оказания помощи поможет в проведении переговоров с государственными субъектами, поскольку позволит оказывающим помощь субъектам в ходе своих переговоров с пострадавшими государствами более предметно обсуждать, что необходимо для снижения риска чрезвычайных ситуаций и реагирования на них.

3. Рекомендация Специального докладчика

410. Специальный докладчик хотел бы отметить, что Комиссия, в соответствии со своим Уставом, должна представить конечный результат своей работы по той или иной теме Генеральной Ассамблее вместе с рекомендацией в отношении конечной формы, в которой будут представлены эти результаты. Однако окончательное решение по этому вопросу будут принимать именно государ-

ства, представленные в Генеральной Ассамблее. Тот факт, что конечный результат работы Комиссии представляется в форме проектов статей, ни в коей мере не предпрещает рекомендацию Комиссии или решение Ассамблеи. Проекты статей сами по себе не имеют обязательной силы. Они могли бы стать обязывающими, если бы были оформлены в виде международной конвенции или объявлены в рамках судебного производства в качестве норм международного обычного права.

411. По мнению Специального докладчика, самым верным и быстрым способом обеспечить, чтобы эти проекты статей о защите людей в случае бедствий достигли своей цели и стали действительно эффективным инструментом в условиях растущей частотности и интенсивности бедствий, было бы использовать его в качестве основы для принятия имеющего обязательную силу документа, такого как международная конвенция.

412. Исходя из этого, Специальный докладчик твердо поддерживает решительные и убедительные комментарии и замечания, высказанные в этой связи МФОКК и КП — международной организацией, обладающей самым длительным опытом гуманитарного реагирования на бедствия. В итоговом заявлении по вопросам управления и законодательства в области снижения риска бедствий, принятом на парламентском совещании Межпарламентского союза, старшей из международных организаций, по случаю проведения третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, было признано, что ценнее всего был бы имеющий обязательную силу документ, и там содержится прямая ссылка на работу Комиссии по данной теме. Недавно в пользу принятия имеющего обязательную силу документа по тесно связанному с рассматриваемой нами темой вопросу изменения климата решительно выступили главы государств, в частности Франции и Соединенных Штатов Америки.

413. Рекомендация о заключении международной конвенции полностью соответствовала бы практике Комиссии в отношении нескольких окончательных проектов статей по ряду тем, последними из которых были проекты статей по вопросу об ответственности государств за международно-противоправные деяния, предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, дипломатической защите, последствиях вооруженных конфликтов для договоров, праве трансграничных водоносных горизонтов, ответственности международных организаций и высылке иностранцев.

414. С учетом вышесказанного Специальный докладчик настоятельно рекомендует Комиссии принять ее собственную рекомендацию Генеральной Ассамблее в отношении заключения международной конвенции на основе подготовленного Комиссией окончательного проекта статей о защите людей в случае бедствий.

Приложение

Преамбула и текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, предложенные Специальным докладчиком в его восьмом докладе

Защита людей в случае бедствий

Преамбула

принимая во внимание пункт 1(а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

учитывая все более частые и интенсивные стихийные бедствия и антропогенные бедствия и их краткосрочные и долгосрочные пагубные последствия,

будучи глубоко озабочены страданиями людей, пострадавших в результате бедствий, и осознавая необходимость уважения и защиты их достоинства и прав в таких обстоятельствах,

сознавая важность укрепления международного сотрудничества на всех этапах бедствия,

подчеркивая основополагающий принцип суверенного равенства государств и вытекающую из него обязанность не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и в этой связи *вновь подтверждая* главную роль пострадавшего государства в принятии мер, связанных с оказанием экстренной помощи и содействия в случае бедствий,

... договорились о следующем:

Статья 1

Сфера применения

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 понятия «бедствие»

«Бедствие» означает катастрофическое событие или серию событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, перемещению или масштабному материальному, экономическому или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества.

Статья 4 **Употребление терминов**

Для целей настоящих проектов статей:

а) «пострадавшее государство» означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого лица, имущество или окружающая среда пострадали в результате бедствия;

б) «оказывающее помощь государство» означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;

с) «другой оказывающий помощь субъект» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или любое иное образование или лицо, внешние по отношению к пострадавшему государству, которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия;

д) «внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий;

е) «лица, оказывающие экстренную помощь» означает гражданских лиц или военнослужащих, направленных оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий; военные силы и средства используются только в случае, если нет никакой сопоставимой гражданской альтернативы для удовлетворения чрезвычайных гуманитарных потребностей;

ф) «оборудование и товары» означает предметы, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства, телекоммуникационное оборудование и другие предметы для оказания помощи в случае бедствий.

Статья 5 **Достоинство человека**

При реагировании на бедствия государства и другие оказывающие помощь субъекты уважают и защищают достоинство, присущее человеческой личности.

Статья 6 **Права человека**

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

Статья 7 **Принципы гуманитарного реагирования**

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, непричинения вреда, независимости, нейтральности и беспри-

страстности, в особенности на основе недискриминации, но с учетом потребностей тех, кто находится в наиболее уязвимом положении.

Статья 8 **Обязанность сотрудничать**

В соответствии с настоящими проектами статей государства по мере необходимости сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций, в особенности с ее Координатором гуманитарной помощи, с участниками Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь субъектами.

Статья 9 **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 товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

Статья 10 **Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий**

Обязанность сотрудничать, предусмотренная в проекте статьи 8, распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

Статья 11 **Уменьшение риска бедствий**

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения возникновения новых рисков и уменьшения существующих рисков, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.
2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

Статья 12 **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 бедствия.
2. Пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием.

Статья 13 **Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью**

В тех случаях, когда пострадавшее государство решает, что масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования, оно обязано сообразно обстоятельствам обращаться за помощью к другим государствам,

Организации Объединенных Наций и другим потенциальным оказывающим помощь субъектам.

Статья 14

Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

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

Статья 15

Условия оказания внешней помощи

1. 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.
2. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Статья 16

Предложения внешней помощи

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие потенциальные оказывающие помощь субъекты могут направлять предложения о помощи пострадавшему государству.

Статья 17

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) персонала для оказания экстренной помощи — в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения;
 - б) оборудования и товаров — 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 18**Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров**

Пострадавшее государство принимает необходимые меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, находящихся на его территории с целью оказания внешней помощи.

Статья 19**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 в рамках реализации своего права прекратить ее в любое время. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Статья 20**Связь со специальными или другими нормами международного права**

Настоящие проекты статей не затрагивают региональных и двусторонних договоров и специальных или других норм международного права, применимых в случае бедствий в иных случаях.

Статья 21 [4]**Связь с международным гуманитарным правом**

Настоящие проекты статей не наносят ущерба нормам международного гуманитарного права, применимым в случае бедствий.