



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 March 2010
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят вторая сессия

Женева, 3 мая — 4 июня и 5 июля — 6 августа 2010 года

Третий доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком Эдуардо Валенсией-Оспиной

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности	7
A. Нейтралитет	11
B. Беспристрастность	13
C. Гуманность	15
Проект статьи 6: Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия	22
III. Достоинство человека	22
Проект статьи 7: Достоинство человека	27
IV. Главная ответственность пострадавшего государства	27
A. Суверенитет и невмешательство	27
B. Главная ответственность пострадавшего государства	31
Проект статьи 8: Главная ответственность пострадавшего государства	40



I. Введение*

1. На своей шестьдесят первой сессии в 2009 году Комиссия международного права имела в своем распоряжении второй доклад, подготовленный Специальным докладчиком по теме защиты людей в случае бедствий (A/CN.4/615 и Согг.1). В докладе содержались предложения относительно трех проектов статей, устанавливающих сферу охвата и цель проекта Комиссии, дающих определение «бедствия» и его взаимосвязи с вооруженным конфликтом и формулирующих принцип сотрудничества, имеющий центральное значение для этой работы.

2. Второй доклад был рассмотрен Комиссией на ее 3015–3019-м заседаниях, и все три проекта статей были переданы Редакционному комитету. Редакционный комитет увеличил количество статей до пяти, что отражало мнение его членов относительно того, что три статьи, представленные Специальным докладчиком, воплощали в себе пять различных концепций, заслуживавших отдельного рассмотрения: сфера работы; ее цель; определение бедствия; связь проекта с международным гуманитарным правом; и обязанность сотрудничать. Редакционный комитет поставил условием то, что он принял пятую статью, касающуюся обязанности сотрудничать, при том понимании, что Специальный докладчик предложит статью о главной ответственности пострадавшего государства, подлежащую в будущем включению в свод проектов статей. Эти пять статей были в предварительном порядке приняты Редакционным комитетом и препровождены пленуму во всеобъемлющем докладе, представленном Председателем Комитета 30 июля 2009 года. После дальнейших обсуждений и вследствие отсутствия времени для подготовки и принятия соответствующих комментариев Комиссия приняла к сведению проекты статей 1–5 на своем 3029-м заседании¹. В соответствии с обычной практикой Комиссии текст пяти проектов статей не был воспроизведен в ежегодном докладе Комиссии Генеральной Ассамблее. Тем не менее, они были изложены в отдельном официальном документе (A/CN.4/L.758).

3. Помимо одобрения конкретных проектов статей Комиссия также достигла общего согласия по определенным аспектам, касающимся сферы охвата и сущности этой темы. Члены Комиссии поддержали вывод Специального докладчика о том, что концепция «обязанность защищать» не будет играть никакой роли в работе Комиссии по этой теме². Кроме того, было достигнуто понимание о том, что Специальный докладчик может эффективно продолжать свою

* Специальный докладчик выражает признательность за помощь в подготовке настоящего доклада следующим лицам: Дж. Бентону Хиту и Шону Себастьяну, соискателям степени доктора юридических наук из Школы права Нью-Йоркского университета, Нью-Йорк; Рикардо Аларкону Сьерре, доктору юридических наук, и Рене Уруэнье, директору Программы международного права, факультет права Университета Лос-Андес, Богота; Арьену Вермееру, соискателю степени доктора философии из Института Т.М.К. Ассера, Гаага, и Полю Р. Валегуру, Гаага.

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10), пункт 152.*

² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10), пункт 164.*

работу, сконцентрировавшись прежде всего на государствах, без ущерба для конкретных положений, касающихся негосударственных субъектов³.

4. В октябре и ноябре 2009 года на шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел второй доклад Специального докладчика и прения по нему, состоявшиеся в Комиссии, с уделением особого внимания первым проектам статей о защите людей в случае бедствий. Некоторые государства коснулись непосредственно пяти статей, принятых в предварительном порядке Редакционным комитетом, но, поскольку их текст не был воспроизведен в ежегодном докладе, другие государства ограничились своими комментариями в основном тремя статьями, как они были первоначально предложены Специальным докладчиком. Государства приветствовали прогресс, достигнутый Комиссией за короткое время, и все, кто выступал, продолжали подчеркивать важность и своевременность этой темы.

5. Государства выразили удовлетворение двуединым подходом, посредством которого Комиссия сосредоточится вначале на правах и обязанностях государств по отношению друг к другу, а затем на правах и обязанностях государств по отношению к индивидуумам⁴. Было также подчеркнуто, что межгосударственные отношения остаются важным аспектом оказания помощи в случае бедствий⁵.

6. Большинство государств выразили поддержку подходу Специального докладчика к этой теме, сконцентрированному на правах и нуждах пострадавших лиц⁶. Комиссии было настоятельно предложено воздерживаться от попыток перечислять конкретные права или категории прав, имеющие отношение к оказанию помощи в случае бедствия⁷, а некоторые государства предложили Комиссии уделять должное внимание экономическим и социальным правам, которые с наибольшей степенью вероятности окажутся затронутыми во время бедствия⁸. Другие государства, однако, отдавали предпочтение подходу, основанному на нуждах, и надежде на то, что практические нужды пострадавших людей будут играть центральную роль в последующей работе Комиссии⁹. Было

³ Там же, пункт 167.

⁴ Например, Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 45).

⁵ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 11).

⁶ Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 15); Испания (A/C.6/64/SR.20, пункт 49); Новая Зеландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 71); Португалия (A/C.6/64/SR.21, пункт 82); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 45); Таиланд (A/C.6/64/SR.21, пункт 14); Чешская Республика (A/C.6/64/SR.20, пункт 42); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца заявила: "We would like to express our appreciation for the Commission's acknowledgment of the Red Cross and Red Crescent's traditional adherence to an approach to disaster response that is based on needs but informed by rights" («Мы хотели бы выразить нашу благодарность за признание Комиссией традиционной приверженности Красного Креста и Красного Полумесяца подходу к мерам реагирования в случае бедствия, основанному на нуждах, но обусловленным правами»).

⁷ Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 15); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 45).

⁸ Таиланд (A/C.6/64/SR.21, пункт 14) и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28). См., однако, Нидерланды (A/C.6/64/SR.21, пункт 90) (где говорится, что, если Комиссия будет придерживаться этого подхода, следует включить более конкретное указание на соответствующие права).

⁹ Мьянма (A/C.6/64/SR.21, пункт 2); Нидерланды (A/C.6/64/SR.21, пункт 90); Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/64/SR.20, пункт 38); и Соединенные Штаты Америки (A/C.6/64/SR.21, пункт 101).

также отмечено, что «основанный на правах подход» подразумевает, что частные лица могут самостоятельно обращаться за международной помощью, а эта концепция вступает в противоречие с принципами суверенитета и невмешательства¹⁰.

7. Что касается общей сферы этой темы, то многие государства были согласны с мнением о том, что Комиссии следует прежде всего сосредоточить внимание на незамедлительном реагировании и долгосрочном восстановлении, оставив на более поздний этап обсуждение вопросов подготовки к бедствиям и их предупреждения¹¹. Однако некоторые государства подчеркивали важность предупреждения бедствий и высказывали мнение о том, что этот этап весьма важен и что его следует рассмотреть¹². Что касается сферы *rationae personae*, то государства согласились с тем, что Комиссия может с пользой для дела сосредоточить внимание на государствах, не упуская из виду других субъектов¹³, хотя было выражено и мнение о том, что Комиссии следует сосредоточиться исключительно на правах и обязательствах государств¹⁴. Большинство государств были согласны с тем, что обязанность защищать неприменима к настоящему проекту¹⁵.

8. Поскольку некоторые государства высказали полезные замечания относительно формулировки и направленности этих пяти проектов статей, будет целесообразно обсудить комментарии государств по каждой статье в отдельности¹⁶. Что касается проекта статьи 1, то государства согласились с тем, что сферу охвата проекта следует определить просто как «защиту людей в случае бедствий»¹⁷ и что цель проекта следует сформулировать в отдельном проекте статьи¹⁸. Некоторые делегации, однако, полагали, что «помощь» или «помощь и поддержка» являются, возможно, более уместными, чем «защита» в контексте бедствий¹⁹, а это предложение предполагает изменение концепции Комиссии и, следовательно, названия темы.

¹⁰ Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 21).

¹¹ Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 14); Испания (A/C.6/64/SR.20, пункт 48) (исключая этап предупреждения); Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 22); и Португалия (A/C.6/64/SR.21, пункт 83). См. также Франция (A/C.6/64/SR.21, пункт 20) (сосредоточение внимания на незамедлительных мерах реагирования).

¹² Гана (A/C.6/64/SR.22, пункт 11); Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 75); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 46); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28).

¹³ Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 46) и Португалия (A/C.6/64/SR.21, пункт 82) (подчеркиваются негосударственные субъекты).

¹⁴ Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 22).

¹⁵ Гана (A/C.6/64/SR.22, пункт 12); Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 82); Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 14); Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 22); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 46); Таиланд (A/C.6/64/SR.21, пункт 16); Чешская Республика (A/C.6/64/SR.20, пункт 43); и Шри-Ланка (A/C.6/64/SR.21, пункт 54). См., однако, Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 76) (где доказывается, что обязанность защищать должна применяться к бедствиям).

¹⁶ Статьи, упоминаемые в последующем обсуждении, — это статьи, принятые в предварительном порядке Редакционным комитетом и содержащиеся в документе A/CN.4/L.758.

¹⁷ Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 7) и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28).

¹⁸ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 12); Венгрия (A/C.6/64/SR.18, пункт 60); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28).

¹⁹ Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 80) и Соединенное Королевство (A/C.6/64/SR.20, пункт 39).

9. Многие государства видели необходимость в отдельной статье, такой как проект статьи 2, касающейся цели проекта²⁰. Многие делегации одобрили слияние в этой статье подходов, основанных на правах и на нуждах, с оказанием помощи в случае бедствий²¹, а одна делегация отметила, что этот проект статьи «является удачным компромиссом» между теми, кто предпочел бы подход, сконцентрированный исключительно на нуждах, и теми, кто доказывает, что права должны находиться во главе угла помощи в случае бедствий²². Было высказано предложение о том, чтобы в статье шла речь о «своевременном и эффективном» реагировании вместо «надлежащего и эффективного»²³.

10. Определение бедствия, согласованное в проекте статьи 3, было хорошо воспринято делегациями²⁴. Некоторые государства согласились с решением о том, что определение должно касаться «события»²⁵, хотя было также выражено мнение о том, что бедствие следует истолковывать с точки зрения его последствий, а не его причин²⁶. Государства также отмечали, что определение должно касаться ущерба имуществу и окружающей среде²⁷. Хотя некоторые государства доказывали, что эта тема должна быть прежде всего сконцентрирована на стихийных бедствиях²⁸, большинство государств были согласны с тем, что проведение различия между антропогенными и стихийными бедствиями не является полезным²⁹. Была также высказана мысль о том, чтобы определение было ограничено событиями, превышающими местные возможности реагирования³⁰.

11. Было достигнуто широкое согласие в отношении того, что вооруженные конфликты не должны охватываться проектом Комиссии³¹, однако государства высказали различные соображения относительно того, как решать этот вопрос.

²⁰ Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 14); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 45); Соединенное Королевство (A/C.6/64/SR.20, пункт 39); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 28).

²¹ Чешская Республика (A/C.6/64/SR.20, пункт 42); см. также Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 8) (отмечено, что государства Северной Европы поддерживают основанный на правах подход к помощи, но могут поддержать и формулировку проекта статьи 2, в которой также подчеркиваются нужды).

²² См. Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 45).

²³ Соединенное Королевство (A/C.6/64/SR.20, пункт 29).

²⁴ См., например, Нидерланды (A/C.6/64/SR.21, пункт 91); Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 47); Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 7); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 29).

²⁵ См. Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 15) (цитируется Международная хартия по космосу и крупным бедствиям); см., однако, Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 23) (говорится о том, что Комиссии следует сосредоточить внимание на бедствиях, которые «происходят без какого-либо предупреждения и причиняют серьезный» ущерб).

²⁶ Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 47).

²⁷ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 16); Малайзия (A/C.6/64/SR.21, пункт 38); и Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 73).

²⁸ Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 80); Малайзия (A/C.6/64/SR.21, пункт 38); и Шри-Ланка (A/C.6/64/SR.21, пункт 54).

²⁹ Гана (A/C.6/64/SR.22, пункт 11); Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 17); Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 23); Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 73); Таиланд (A/C.6/64/SR.21, пункт 15); Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 7); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 29).

³⁰ Венесуэла (Боливарианская Республика) (A/C.6/64/SR.21, пункт 41) и Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 23).

³¹ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 13); Испания (A/C.6/64/SR.20, пункт 48); и Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 47).

Некоторые государства приветствовали подход Комиссии в проекте статьи 4³², однако другие высказали мысль о том, что клаузула «без ущерба» была бы более уместной³³. Некоторые государства отмечали также, что следует исключить и другие ситуации, такие как мятежи и внутренние беспорядки, равно как и право консульской помощи³⁴. Было высказано суждение о том, что наличие вооруженного конфликта не должно само по себе исключать применения проектов статей³⁵.

12. Проект статьи 5, касающийся обязанности сотрудничать, получил широкую поддержку в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, где государства отмечали, что сотрудничество является одним из центральных принципов международного права³⁶. Перечень соответствующих субъектов сотрудничества, включая Организацию Объединенных Наций, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца и другие международные и неправительственные организации, был встречен с одобрением³⁷, хотя некоторые делегации отмечали, что обязанность сотрудничать с Организацией Объединенных Наций отличается от обязанности по отношению к другим субъектам³⁸. Несколько государств выражали нерешительность, заявляя, что обязательство сотрудничать, как оно сформулировано в проекте статьи, является сейчас слишком общим и требует дальнейшего уточнения³⁹. Некоторые делегации высказали суждение о том, что обязательство сотрудничать следует вновь рассмотреть после того, как будут сформулированы другие правила и принципы⁴⁰. И наконец, было отмечено, что проект статьи 5 касается только обязательств сотрудничать, которые уже существуют согласно международному праву⁴¹.

13. Ряд делегаций сосредоточили внимание на взаимосвязи между обязательством сотрудничать и обязательством принимать помощь в случае бедствия. Некоторые государства настоятельно призывали к тому, что принцип сотрудничества не следует толковать как требующий от государства принимать между-

³² Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 47) и Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 8).

³³ Гана (A/C.6/64/SR.22, пункт 12); Греция (A/C.6/64/SR.21, пункт 46); Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 18); Нидерланды (A/C.6/64/SR.21, пункт 91); Словения (A/C.6/64/SR.21, пункт 70); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 29).

³⁴ Соединенное Королевство (A/C.6/64/SR.20, пункт 39) (ссылка на консульскую помощь).

³⁵ Франция (A/C.6/64/SR.21, пункт 23).

³⁶ Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункты 9 и 10); Франция (A/C.6/64/SR.21, пункт 24); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 30); см. также Новая Зеландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 71) (главный принцип, на котором основывается помощь в случае бедствий, — это принцип сотрудничества) и Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 77) (в то время как обязанность сотрудничать касается «формальной стратегии защиты людей, солидарность касается существа таких действий». Они дополняют друг друга неотъемлемым образом.). См., однако, Китай (сотрудничество только как нравственная ценность) (A/C.6/64/SR.20, пункт 24).

³⁷ См. Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 19); Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 10); и Чили (A/C.6/64/SR.20, пункт 30).

³⁸ Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 82); Франция (A/C.6/64/SR.21, пункт 24); и Чешская Республика (A/C.6/64/SR.20, пункт 42).

³⁹ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 17); Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 82); Нидерланды (A/C.6/64/SR.21, пункт 91); и Япония (A/C.6/64/SR.23, пункт 28); см. также Мьянма (A/C.6/64/SR.21, пункт 3).

⁴⁰ Австрия (A/C.6/64/SR.20, пункт 17) и Российская Федерация (A/C.6/64/SR.20, пункт 47).

⁴¹ Ирландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 19) и Франция (A/C.6/64/SR.21, пункт 24).

народную помощь⁴², хотя другие высказывали соображение о том, что пострадавшее государство должно сотрудничать с международными субъектами, если оно не желает или не способно оказывать помощь своему собственному населению⁴³. В этой связи несколько государств высказали суждение о том, чтобы Специальный докладчик сформулировал главную ответственность пострадавшего государства за защиту людей на его территории⁴⁴. Было также рекомендовано, чтобы Специальный докладчик рассмотрел другие принципы, имеющие отношение к оказанию помощи, такие как гуманность, нейтралитет, беспристрастность, суверенитет и невмешательство⁴⁵.

II. Принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности

14. Учитывая согласующиеся мнения, выраженные в Комиссии и Шестом комитете при рассмотрении второго доклада Специального докладчика, Докладчик сейчас перейдет к идентификации в настоящем докладе, как уже было заявлено в его предыдущем докладе, «принципов, которые регулируют порядок защиты физических лиц в случае бедствий, в ее аспекте, касающемся лиц, нуждающихся в ней» (A/CN.4/615 и Согг.1, пункт 71).

15. Реагирование на бедствия, в частности гуманитарная помощь, должно соблюдать определенные требования для балансирования интересов пострадавшего государства и субъектов, оказывающих помощь. Требования в отношении конкретных действий, осуществляемых как часть реагирования на бедствия, могут быть найдены в гуманитарных принципах гуманности, нейтралитета и беспристрастности.

16. С учетом того, что цель реагирования на бедствия, как заявлено в проекте статьи 2, принятом в предварительном порядке Редакционным комитетом, состоит в удовлетворении основных потребностей соответствующих лиц при полном уважении их прав, здесь используется термин «гуманитарное реагирование» для указания на то, что его сфера охвата распространяется дальше того,

⁴² Иран (Исламская Республика) (A/C.6/64/SR.22, пункт 82); Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 24); Мьянма (A/C.6/64/SR.21, пункт 3); и Соединенное Королевство (A/C.6/64/SR.20, пункт 38); см. также Куба (A/C.6/64/SR.21, пункт 10) (отмечается, что уважение суверенитета и самоопределения государств «должно преобладать»); Венесуэла (Боливарианская Республика) (A/C.6/64/SR.21, пункт 42) («хотя принципы суверенитета и невмешательства не могут служить оправданием отказа в предоставлении жертвам доступа к помощи, такую помощь не следует предоставлять без предварительного согласия государства»).

⁴³ Греция (A/C.6/64/SR.21, пункт 48); Польша (A/C.6/64/SR.21, пункт 76); и Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 10).

⁴⁴ Чешская Республика (A/C.6/64/SR.20, пункт 42) и Шри-Ланка (A/C.6/64/SR.21, пункт 54). См. также Румыния (A/C.6/64/SR.22, пункт 25) (отмечено, что будет важно установить баланс между сотрудничеством и обязанностью пострадавшего государства).

⁴⁵ Китай (A/C.6/64/SR.20, пункт 24); Новая Зеландия (A/C.6/64/SR.22, пункт 71); Соединенные Штаты Америки (A/C.6/64/SR.21, пункт 101); и Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/64/SR.20, пункт 10).

что обычно понимается под гуманитарной помощью, которая составляет лишь «минимальный комплект предметов помощи»⁴⁶.

17. Принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности являются ведущими принципами, которые вступают в действие, когда заходит речь о гуманитарном реагировании на ситуации, связанные с бедствиями⁴⁷. Недавние прения по вопросам подтверждения, соблюдения и осуществления принципов, применимых к гуманитарному реагированию, подчеркивают то значение, которое придается их включению в любую работу по этой теме⁴⁸. Как указывается в пункте 23 доклада Генерального секретаря от 2009 года, озаглавленного «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций» и представленного Генеральной Ассамблеей и Экономическому и Социальному Совету (A/64/84-E/2009/87):

«В связи с этим огромное значение для проведения различия между гуманитарной и другой деятельностью, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать пространство и неприкосновенность, необходимые для эффективного оказания гуманитарной помощи всем нуждающимся, имеют уважение и соблюдение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости (см. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи)».

18. Первоначально сформулированные в международном гуманитарном праве⁴⁹ и в основополагающих принципах Красного Креста⁵⁰, эти гуманитарные принципы широко используются и признаются в ряде международных документов в контексте реагирования на бедствия⁵¹. В частности, документы, ука-

⁴⁶ H. Slim, "Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity", *Development in Practice*, vol. 7, No. 4 (1997), p. 346; см. также F. Rey Marcos and V. de Currea-Lugo, *El Debate Humanitario*, Barcelona, Icaria (2002), p. 53.

⁴⁷ A/CN.4/590, пункт 11, включая ссылки на соответствующие документы.

⁴⁸ См., например, обсуждения, состоявшиеся на основной сессии Экономического и Социального Совета, 20–22 июля 2009 года (пресс-релизы имеются по адресу: www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml). Показательным также является заголовок пресс-релиза Организации Объединенных Наций, касающегося основной сессии Совета, 15 июля 2008 года (ECOSOC/6362), который в его французском варианте гласит: "ECOSOC: Plusieurs États insistent sur le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui sous-tendent l'aide humanitaire" («ЭКОСОС: многие государства настаивают на уважении принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости, лежащих в основе гуманитарной помощи»), имеется по адресу: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/ECOSOC6362.doc.htm>.

⁴⁹ Например, статья 70, пункт 1, Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года упоминает «операции по оказанию помощи, которые носят гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия», а статья 18, пункт 2, Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года упоминает «операции по оказанию помощи гражданскому населению, которые носят исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия».

⁵⁰ Резолюция IX, принятая двадцатой Международной конференцией Красного Креста (Вена, 1965 год).

⁵¹ Ссылку на «принципы международного гуманитарного права», применимые к оказанию помощи во всех случаях бедствия, см. статью 72, пункт 2, Соглашения о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны (Соглашение Котону) от 23 июня 2000 года. Конвенция об оказании продовольственной

занные Секретариатом в его подготовительном исследовании по данной теме, иллюстрируют их значение в ситуациях, связанных с бедствиями (A/CN.4/590, пункты 10–16). Более недавний документ, Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи от 2009 года (Кампальская конвенция), гласит, в частности, что:

«Статья 5, пункт 7

Государства-участники предпринимают необходимые шаги для эффективной организации операций по оказанию помощи, которые носят гуманитарный и беспристрастный характер ...

Статья 5, пункт 8

Государства-участники поддерживают и обеспечивают уважение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарных организаций.

Статья 6, пункт 3

Международные организации и гуманитарные учреждения обязаны соблюдать принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарных организаций и обеспечивают уважение соответствующих международных норм и кодексов поведения⁵²».

19. В исследовании Секретариата эти принципы определены в контексте норм международного права, которые касаются экстренной помощи в случае бедствий. Например, в нем содержатся четкие ссылки на резолюции 43/131, 45/100 и 46/182 Генеральной Ассамблеи (A/CN.4/590, пункты 10–15 и сноска 36). В частности, следует подчеркнуть ссылку на резолюцию 46/182. В пункте 2 приложения к ней содержится следующая фраза: «Гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности». Таким образом, Генеральная Ассамблея ввела в практику перечисление этих трех принципов совместно, когда делаются ссылки на гуманитарную помощь, в том числе в ситуациях стихийных бедствий⁵³.

20. Со ссылкой на резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи эти принципы также указываются в качестве «основных принципов» в документах, озаглавленных «Руководящие указания по применению военных средств и средств гражданской обороны для оказания поддержки действиям Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях»⁵⁴ от 2003 года и «Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны при оказании помощи в случае бедствий» («Ословские руководящие принципы») от 2006 года⁵⁵.

помощи в статье VIII(d) ссылается на «гуманитарные принципы», применимые к предоставлению продовольствия в чрезвычайных ситуациях.

⁵² Кампальская конвенция, принята 22 октября 2009 года; см. также статью 3, пункт 1(c) и (d), Конвенции.

⁵³ Что касается недавних резолюций Генеральной Ассамблеи, см. резолюции 63/139, 63/141, 64/74 и 64/76.

⁵⁴ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, paragraphs 22–24; see also paragraphs 2, 27, 28 32 and 33.

⁵⁵ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, revised

21. В этих руководящих указаниях/принципах содержатся дальнейшие ссылки на документы, которые включают тот же набор принципов в данном контексте, такие как устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца⁵⁶. Другим пользующимся широким признанием документом в области реагирования на бедствия является Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае бедствий и катастроф от 1994 года⁵⁷. В этом Кодексе поведения содержатся 10 принципов, включая принципы гуманности, беспристрастности и недискриминации, которые должны направлять действия организаций-участниц. По состоянию на момент подготовки настоящего доклада его подписала 481 организация⁵⁸.

22. Важно то, что «Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ» Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца содержит ссылки на эти три гуманитарных принципа⁵⁹. Вместе с тем следует отметить, что Международная федерация включила конкретные элементы, вытекающие из этих принципов, которые могут быть найдены в различных документах⁶⁰. Соответствующая статья 4, пункт 2, в ее полном виде гласит:

«Помогающие субъекты должны обеспечивать, чтобы их помощь в случае бедствий и помощь в проведении первичных восстановительных работ оказывалась в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и, в частности, чтобы:

a. приоритеты в плане оказания помощи рассчитывались только на основе потребности;

b. она оказывалась без какого-либо неблагоприятного различия (как то по признаку национальности, расы, этнического происхождения, религиозных верований, класса, пола, инвалидности, возраста и политических убеждений) лицам, затронутым бедствием;

c. она оказывалась без стремления продвинуть ту или иную конкретную политическую или религиозную точку зрения, вмешаться во внутренние дела пострадавшего государства или получить коммерческую выгоду от благотворительной помощи;

on 1 November 2007, paras. 1, 20, 22, 79, 80, 93 and 95.

⁵⁶ Вместе с принципами независимости, добровольной службы, единства и универсальности гуманность, нейтралитет и беспристрастность составляют семь основополагающих принципов, кодифицированных в уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

⁵⁷ <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/index.asp>.

⁵⁸ http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct_signatories.pdf.

⁵⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 2007.

⁶⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, version of 26 October 2007, имеется по адресу: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guidelines/annotations.pdf>.

d. она не использовалась в качестве средства собрать засекреченную информацию политического, экономического или военного характера, не имеющую отношения к помощи».

23. В деле *Nicaragua v. the United States of America* Международный Суд сослался на «цели, освященные практикой Красного Креста» в контексте гуманитарной помощи, дабы «избежать осуждения как вмешательство во внутренние дела» пострадавшего государства. Суд конкретизировал, что эти цели включают «предотвращать и облегчать страдания людей» и «защищать жизнь и здоровье человека и облегчать уважение к человеческой личности». Более того, гуманитарная помощь должна «оказываться без дискриминации всем нуждающимся»⁶¹.

24. В своем комментарии в отношении принципов Красного Креста Жан Пикте провел различие между тем, что он называет субстантивными принципами и производными принципами⁶². Субстантивными принципами, как их определил Пикте, являются гуманность и беспристрастность, в то время как нейтралитет был признан в качестве производного принципа, предназначенного для «преобразования субстантивных принципов в реальную действительность»⁶³.

25. Таким образом, реагирование на бедствия на всех этапах обусловлено этими гуманитарными принципами в интересах сохранения легитимности и эффективности этого реагирования. Для обеспечения лучшего понимания этих принципов, особенно в контексте защиты людей в случае бедствий, они будут затронуты ниже. В целях обеспечения большей согласованности в презентации настоящего доклада в целом они будут рассмотрены не обязательно в том порядке, в каком они следуют обычно, когда делается ссылка на эти три принципа совместно.

A. Нейтралитет

26. «Гуманитарное реагирование должно обеспечиваться без того, чтобы ввязываться в боевые действия или занимать ту или иную сторону в конфликтах политического, религиозного или идеологического характера» — вот фраза, используемая Международным комитетом Красного Креста (МККК) для описания принципа нейтралитета⁶⁴. Она демонстрирует применимость не только к ситуациям вооруженного конфликта, но и к другим ситуациям, связанным с бедствиями. Она ясно указывает на то, что нейтралитет подразумевает воздержание. Нейтралитет между воюющими сторонами вполне может вступить в игру, если учесть, что лица, затронутые вооруженным конфликтом, могут оказаться жертвами другого бедствия. Принятый в предварительном порядке проект статьи 3 не исключает такую ситуацию (A/CN.4/L.758). В таком случае субъекты, оказывающие помощь, должны оставаться нейтральными.

⁶¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, *I.C.J. Reports 1986*, p. 125, para. 243.

⁶² Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Geneva, Henry Dunant Institute, 1979), pp. 12 and 13; также имеется по адресу: www.icrc.org.

⁶³ *Ibid.*, p. 13

⁶⁴ Резолюция IX, принятая двадцатой Международной конференцией Красного Креста (Вена, 1965 год).

27. Более того, нейтралитет не наделяет легитимностью какую-либо власть и не лишает ее легитимности. К тому же, гуманитарное реагирование не должно использоваться для вмешательства во внутренние дела государства. Как указал один автор:

«Тем не менее, [гуманитарные операции по оказанию помощи] имеют своим следствием охрану человеческой жизни, защиту жертв стихийных бедствий — жертв, которые не могут защитить себя сами, или жертв, нуждающихся в особой защите. Очевидно, что принцип нейтралитета не может быть истолкован как действие, не обусловленное уважением других основополагающих принципов прав человека. Зависимость этого принципа от уважения суверенитета государств является очевидной»⁶⁵.

28. Следовательно, действия, предпринимаемые в ответ на бедствия, не являются ни узкопартийными или политическим действиями, ни их подменой⁶⁶. Скорее, соблюдение принципа нейтралитета должно содействовать надлежащему и эффективному реагированию. Это — средство для достижения цели: доступа к тем, чьи основные потребности должны быть удовлетворены, одновременно с обеспечением условий безопасности для тех, кто оказывает помощь. В равной мере это обязывает субъектов, оказывающих помощь, делать все возможное для обеспечения того, чтобы их действия не использовались в иных целях, помимо реагирования на бедствие в соответствии с гуманитарными принципами. Как указал один из комментаторов:

«Если вернуться к сути нейтралитета и наделить ее масштабами, охватывающими ее возможные последствия в мирное время, то нейтралитет может истолковываться как обязанность воздерживаться от любых действий, которые — в ситуации конфликта — могут рассматриваться как содействующие интересам одной стороны в конфликте или как подрывающие интересы другой стороны»⁶⁷.

29. В ситуациях бедствий, иных, чем вооруженный конфликт⁶⁸, может быть сделан вывод о том, что те, кто реагируют на бедствия, должны воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства. И наоборот, пострадавшее государство должно уважать гуманитарный характер мер реагирования и «воздерживаться от установления для него условий, лишаящих его материального и идеологического

⁶⁵ J. Patrignic, “Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles”, *Annales de droit international médical*, No. 27 (1997), p. 19.

⁶⁶ См., например, Council of the International Institute of Humanitarian Law, “Guiding principles on the right to humanitarian assistance”, April 1993, пятый пункт преамбулы гласит: “Stressing that humanitarian assistance, both as regards those granting and those receiving it, should always be provided in conformity with the principles inherent in all humanitarian activities; the principles of humanity, neutrality and impartiality, so that political considerations should not prevail over these principles” («Подчеркивая, что гуманитарная помощь в том, что касается как тех, кто ее предоставляет, так и тех, кто ее получает, должна всегда оказываться в соответствии с принципами, присущими всей гуманитарной деятельности, — принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, дабы политические соображения не превалировали над этими принципами»).

⁶⁷ D. Plattner, “ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance”, *International Review of the Red Cross* No. 311, 1996, p. 165.

⁶⁸ Как видно из проектов статей, принятых в предварительном порядке Редакционным комитетом, проект статьи 4 исключает вооруженные конфликты из своей сферы охвата.

нейтралитета»⁶⁹. Определяемые нуждами и правами интересы людей, пагубно затронутых бедствиями, являются главным предметом обеспокоенности как для пострадавшего государства, так и для любого субъекта, оказывающего помощь.

30. Нельзя говорить, что нейтралитет не имеет нравственной позиции или является нежизненным. По сути дела, принцип нейтралитета обеспечивает оперативный механизм для осуществления идеала гуманности. Поэтому-то принцип нейтралитета признан в качестве важнейшего гуманитарного принципа рядом субъектов, включая государства-доноры⁷⁰. Постановление Совета Европейского союза от 20 июня 1996 года в отношении гуманитарной помощи⁷¹ служит хорошим примером. В нем излагается гуманитарная цель и содержится ссылка на принципы недискриминации и беспристрастности. Более того, в постановлении четко сказано, что гуманитарная помощь «не должна руководствоваться политическими соображениями или подчиняться им»⁷². Этот принцип получил также отражение в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи⁷³. В соответствии с целью этой темы, как она определена в предварительном порядке Редакционным комитетом (см. A/CN.4/L.758), нейтралитет является, следовательно, одним из ключевых оперативных принципов для обеспечения доступа на беспристрастной основе к тем, кто испытал на себе пагубные последствия бедствий.

В. Беспристрастность

31. Любое реагирование на бедствия должно базироваться на удовлетворении нужд и полном уважении прав затронутых людей с уделением первоочередного внимания наиболее безотлагательным случаям бедственного положения. Принцип беспристрастности обычно понимается как охватывающий три самостоятельных принципа: недискриминации, пропорциональности и беспристрастности как таковой. Эти три отдельных компонента будут вкратце рассмотрены ниже.

32. Современные истоки принципа недискриминации можно найти и в развитии международного гуманитарного. Появление первой Женевской конвенции 1864 года (Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях) было мотивировано необходимостью оказания помощи раненым и больным на недискриминационной основе. В ней был признан принцип, согласно которому должен обеспечиваться уход за всеми ранеными и больными, независимо от их национальности. После этого принцип недискриминации получил дальнейшее развитие в международном гуманитарном праве, а позднее — и в праве прав человека. Он отражает равенство всех людей, равно как и то, что между ними не может проводиться никакое неблагоприятное различие.

⁶⁹ Ruth Abril Stoffels, “Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, No. 855, p. 539.

⁷⁰ P. Walker and D. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World* (London and New York, Routledge, 2009), p. 139

⁷¹ Regulation (EC) No 1257/96, *Official Journal*, L 163.

⁷² *Ibid.*, preambular paragraph 10.

⁷³ В частности, в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи и в последующих резолюциях, принятых в рамках пункта «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций» (см. сноску 53).

Более того, запрещенные основания для дискриминации были расширены, и им был придан неисчерпывающий характер⁷⁴. Эти основания включают дискриминацию по признаку этнического происхождения, пола, национальности, политических взглядов, расы или религии⁷⁵. Это отнюдь не означает, что в определенных обстоятельствах и в зависимости от особых потребностей определенных групп пострадавших им не может — или даже не должен — представляться преференциальный режим. Можно привести многочисленные примеры из международного гуманитарного права и права прав человека, однако показательной является специальная защита, предоставляемая детям⁷⁶. Все документы по правам человека, да и отдельные положения, касающиеся прав человека, учитывают принцип недискриминации, будь то прямо или косвенно. Таким образом, этот принцип приобрел статус основополагающей нормы международного права в области прав человека⁷⁷.

33. Принцип недискриминации находит также выражение в Уставе Организации Объединенных Наций. Статья 1, пункт 3, гласит, что одной из целей Организации является:

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

Аналогичная формулировка используется и в статье 55(с) Устава.

34. В контексте бедствий некоторые конвенции излагают принцип недискриминации в качестве общего принципа предоставления помощи в случае бедст-

⁷⁴ Примером является Хартия Европейского союза об основных правах (*Official Journal of the European Communities*, С 364/1, 18 December 2000), статья 21 которой гласит: “Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited” («Любая дискриминация по любом признаку, как то пол, раса, цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические характеристики, язык, религия или верования, политические или любые иные убеждения, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение, место рождения, инвалидность, возраст или сексуальная ориентация, запрещается»).

⁷⁵ См., в частности, статью 3, общую для Женевских конвенций 1949 года; статью 2 Всеобщей декларации прав человека; статью 2, пункт 1, Международного пакта о гражданских и политических правах; и статью 2, пункт 2, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

⁷⁶ См., например, статью 77 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года (1977 год); статью 4, пункт 3, Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года (1977 год); и Конвенцию о правах ребенка 1989 года.

⁷⁷ Всемирная конференция по правам человека, Венская декларация и Программа действий, 25 июня 1993 года (A/CONF.157/24 (Part I), глава III), пункт. 15.

вий⁷⁸. В том же духе Конвенция об учреждении Международного союза помощи четко указывает, что он действует «на благо всех пострадавших людей, независимо от их гражданства или их расы и безотносительно к каким-либо социальным, политическим и религиозным различиям»⁷⁹.

35. Второй компонент принципа беспристрастности — это принцип пропорциональности. Принцип пропорциональности признает, что реагирование должно быть пропорциональным степени страданий и срочности⁸⁰. Иными словами, меры реагирования должны быть пропорциональными нуждам в плане сферы охвата и продолжительности⁸¹. В то время как гуманность и недискриминация требуют оказания незамедлительной и полной помощи всем, принцип пропорциональности действует как обязательный распределительный механизм, предназначенный для введения этих принципов в действие тогда, когда время и ресурсы, возможно, не являются легкодоступными. К сожалению, это, скорее, правило, чем исключение в случае бедствия. Таким образом, может быть проведено различие, основанное на степени нужды. Рассматриваемый принцип находит выражение, например, в резолюции, принятой Институтом международного права в Брюгге в 2003 году. Ее статья II, пункт 3, гласит: «Гуманитарную помощь следует предлагать, а в случае принятия — распределять без всякой дискриминации по запретным мотивам, учитывая при этом нужды наиболее уязвимых групп».

36. Последний из трех элементов, составляющих принцип беспристрастности, касается обязательства не проводить субъективного различия (в отличие от объективных различий, которых касается принцип недискриминации) между людьми на основе иных критериев, помимо нужды. Это — беспристрастность в узком смысле. В исследовании Секретариата этот момент прорабатывается более детально (A/CN.4/590, пункты 14 и 15).

С. Гуманность

37. Гуманность — это давний принцип международного права. Как указывал Гроций, он присутствовал в качестве общего принципа на протяжении тысячелетий⁸². В своем современном смысле гуманность является краеугольным кам-

⁷⁸ Рамочная конвенция об оказании помощи в области гражданской обороны, 22 мая 2000 года, статья 3(с), и Соглашение между правительствами государств — участников «Черноморского экономического сотрудничества» о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, 15 апреля 1998 года, статья 3, пункт 1. См. также проект конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), статья 5, пункт 1(с). Далее, Соглашение между Китайской Республикой и Соединенными Штатами Америки об оказании Соединенными Штатами экстренной помощи китайскому народу от 27 октября 1947 года, статья II(d), касающаяся принципа недискриминации и там же отмечающая, что поставки не могут использоваться в целях, иных, чем помощь в течение такого периода времени, который будет необходим.

⁷⁹ League of Nations, *Treaty Series*, vol. 135, p. 247, Article 3. Здесь мы также можем определить принцип нейтральности, так как единственной целью оказания помощи являются «пострадавшие люди».

⁸⁰ Pictet, *op.cit.*, p. 41.

⁸¹ Stoffels, *op.cit.*, p. 540.

⁸² Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis* (Paris, 1625; second edition, Amsterdam, 1631), book 3, chap. 11, paras. 9 and 10. Ссылки на английский перевод: R. Tuck (ed.), *The Rights of War*

нем защиты людей в международном праве, поскольку она является связующим звеном между международным гуманитарным правом и правом прав человека. В этом смысле она является вдохновляющим моментом при разработке механизмов для защиты людей в случае бедствий.

38. Принцип гуманности приобрел свое центральное место в международно-правовом режиме с развитием международного гуманитарного права. Этот принцип получил выражение в Санкт-Петербургской декларации 1868 года⁸³ и в преамбуле к Конвенции (II) о законах и обычаях сухопутной войны, принятой первой Гаагской мирной конференцией в 1899 году, из которой была выведена оговорка Мартенса⁸⁴. Гуманность является также одним из основополагающих принципов как МККК, так и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца⁸⁵.

39. Принцип гуманности находит свое самое яркое выражение в требовании о гуманном обращении с гражданским населением и лицами, переставшими принимать участие в военных действиях (*hors de combat*), установленном в международном гуманитарном праве. Обязательство в отношении гуманного обращения присутствовало в Кодексе Либера от 24 апреля 1863 года (статья 76) и излагается в подпункте 1(с) статьи 3, общей для Женевских конвенций 1949 года⁸⁶. Аналогичным образом, это обязательство присутствует во втором пункте статьи 12 первой Женевской конвенции (действующие армии)⁸⁷; втором пункте статьи 12 второй Женевской конвенции (вооруженные силы на море)⁸⁸; статье 13 третьей Женевской конвенции (военнопленные)⁸⁹; и в статье 5 и первом пункте статьи 27 четвертой Женевской конвенции⁹⁰. Более того, оно признается в статье 75, пункт 1, Дополнительного протокола I (защита жертв международных вооруженных конфликтов)⁹¹ и в статье 4, пункт 1, Дополнительного протокола II (защита жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера)⁹².

40. Принцип гуманного обращения, как он установлен международным гуманитарным правом в общей для Женевских конвенций статье 3, является выра-

and Peace (Liberty Fund, 2005).

⁸³ Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль (во время войны при весе менее 400 граммов), Санкт-Петербург, 11 декабря 1868 года («по определении ... на основании взаимного соглашения, технических границ, в которых потребности войны должны остановиться перед требованиями человеколюбия»).

⁸⁴ Конвенция (II) о законах и обычаях сухопутной войны, 29 июля 1899 года, преамбула («Высокие Договаривающиеся Стороны считают уместным засвидетельствовать, что в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания»). См. также преамбулу к Конвенции (IV) о законах и обычаях сухопутной войны, вторая Гаагская мирная конференция, 18 октября 1907 года.

⁸⁵ См. Pictet, *op.cit.*

⁸⁶ См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, 12 августа 1949 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, No. 970.

⁸⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, No. 970.

⁸⁸ Ibid., No. 971.

⁸⁹ Ibid., No. 972.

⁹⁰ Ibid., No. 973.

⁹¹ Ibid., vol. 1125, No. 17512.

⁹² Ibid., No. 17513.

жением общих ценностей, регулирующих международно-правовую систему в целом. Международный трибунал по бывшей Югославии подчеркнул эту связь, когда в деле Алексовского он постановил:

«Чтение пункта 1 общей статьи 3 показывает, что ее цель заключается в отстаивании и защите присущего каждому индивидууму человеческого достоинства. Он предписывает гуманное обращение без дискриминации по причинам «расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев». Вместо того, чтобы определять гуманное обращение, которое гарантируется, государства-участники предпочли запретить особо одиозные формы ненадлежащего обращения, которые, несомненно, несовместимы с гуманным обращением. Комментарий к четвертой Женевской конвенции поясняет, что делегации на Дипломатической конференции 1949 года стремились принять формулировку, которая была бы гибкой, но в то же время была бы достаточно точной без необходимости вдаваться чрезмерно в подробности. Ибо «чем более конкретным и полным пытаются быть тот или иной перечень, тем в большей степени ограничительным он становится». Следовательно, хотя имеется четыре подпункта, которые конкретизируют абсолютно запрещенные формы негуманного обращения, от которых не может быть никакого отступления, общая гарантия гуманного обращения не разрабатывается в деталях, помимо руководящего принципа, лежащего в основе Конвенции, касательно того, что ее цель является гуманитарной и состоит в защите индивидуума как человека, и, соответственно, она должна охранять вытекающие из этого права»⁹³.

41. Гуманность как правовой принцип не ограничивается обязательством гуманного обращения во время вооруженного конфликта, а скорее регулирует международно-правовую систему в целом и во время войны, и в условиях мира. Ранее общая применимость принципа гуманности была четко заявлена Международным Судом, который в деле *Corfu Channel* (рассмотрение дела по существу) постановил:

«Обязательства, которые несут албанские власти, состоят в том, что они должны были сообщить в интересах судоходства в целом о существовании минных полей в территориальных водах Албании, а также предупредить приближающиеся британские военные корабли о неминуемой опасности, которую для них представляют минные поля. Такие обязательства основываются не на Гаагской конвенции № VIII от 1907 года, применимой во время войны, а на определенных общепризнанных принципах, а именно: элементарные соображения гуманности, которые даже в большей степени должны проявляться в условиях мира, чем во время войны ...»⁹⁴.

42. Та же предпосылка была подтверждена Международным Судом в последующих решениях. В деле *Nicaragua v. the United States of America* (рассмотрение дела по существу) Суд отметил, что общая статья 3 является отражением более общих ценностей, поскольку такая статья, как сказал Суд,

⁹³ *The Prosecutor v. Zlatko Aleksovski*, Case No. IT-95-14/1-T, Judgment of 25 June 1999, para. 49.

⁹⁴ *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgement of 9 April 1949, *I.C.J. Reports 1949*, p. 22.

«... устанавливает определенные нормы, которые должны применяться к вооруженным конфликтам немеждународного характера. Нет никаких сомнений в том, что в случае международных вооруженных конфликтов эти нормы также являются минимальным критерием, помимо более сложных правил, которые также должны применяться к международным конфликтам; и это — нормы, которые, по мнению Суда, отражают то, что Суд в 1949 году назвал “элементарными соображениями гуманности”»⁹⁵.

43. Такие элементарные соображения гуманности создают общую основу для международного гуманитарного права и права прав человека. Для Международного Суда эта общая почва означает, что права человека применимы и в контексте вооруженного конфликта. В своем Консультативном заключении 1996 года относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения Суд отметил, что:

«... защита, обеспечиваемая Международным пактом о гражданских и политических правах, не прекращается во время войны, за исключением действия статьи 4 Пакта, согласно которой во время чрезвычайного положения допускается отступление от некоторых его положений. Однако норма, касающаяся уважения права на жизнь, не относится к числу таких положений. В принципе право не быть произвольно лишенным жизни применяется и в период военных действий. Тем не менее понятие произвольного лишения жизни в таком случае определяется применимым *lex specialis*, а именно правом, применимым в период вооруженного конфликта и предназначенным регулировать порядок ведения военных действий. Следовательно, вопрос о том, должен ли какой-либо конкретный случай утраты жизни в результате применения определенного вида оружия в ходе военных действий расцениваться как произвольное лишение жизни в нарушение статьи 6 Пакта, может быть решен только путем отсылки к праву, применимому в период вооруженного конфликта, а не на основании положений самого Пакта»⁹⁶.

44. Это мнение с тех пор стало центральной установкой в подходе Международного Суда к защите людей согласно международному праву. В своем Консультативном заключении 2004 года относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории Суд подтвердил, что защита человечности людей служит руководством для международно-правового режима. И действительно, по мнению Суда:

«... защита, обеспечиваемая конвенциями по правам человека, не прекращается во время вооруженного конфликта, за исключением того, что вытекает из положений об отступлении такого рода, которое содержится в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Что касается взаимосвязи между международным гуманитарным правом и стандартами в области прав человека, то существуют, таким образом, три возможные ситуации: одни права могут быть исключительно вопросами международного гуманитарного права; другие могут быть исключительно вопросами стандартов в области прав человека; третьи могут быть вопро-

⁹⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (см. сноску 61), p. 113, para. 218.

⁹⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, *I.C.J. Reports 1996*, p. 240, para. 25.

сами, охватываемыми обеими этими отраслями международного права. Чтобы ответить на поставленный перед ним вопрос, Суд должен принять во внимание обе эти отрасли международного права, а именно стандарты в области прав человека и — как *lex specialis* — международное гуманитарное право»⁹⁷.

45. Этот подход не ограничивается консультативными заключениями. Международный Суд применил те же рассуждения в 2005 году в своем решении по существу спора в деле *Демократическая Республика Конго против Уганды*. В этом решении Суд применил стандарт, установленный в его консультативном заключении 2004 года относительно строительства стены, как то:

«Суд прежде всего напоминает, что он имел возможность рассмотреть вопросы взаимосвязи между международным гуманитарным правом и международным правом в области прав человека, а также применимости международно-правовых документов по правам человека за пределами национальной территории в своем Консультативном заключении от 9 июля 2004 года относительно *правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории*.

...

Таким образом, он пришел к заключению, что обе отрасли права, а именно международное право прав человека и международное гуманитарное право, должны быть приняты во внимание. Суд далее пришел к заключению, что международные документы по правам человека применимы в отношении действий, совершенных государством в порядке осуществления своей юрисдикции за пределами своей собственной территории, в особенности на оккупированных территориях»⁹⁸.

46. Фокус на гуманности в качестве исходного основания как для прав человека, так и для международного гуманитарного права также признан Межамериканским судом по правам человека. В деле *Bámaca-Velásquez v. Guatemala* Межамериканский суд постановил, что «имеется сходство между содержанием статьи 3, общей для Женевских конвенций 1949 года, и положениями Американской конвенции и других международных документов относительно не допускающих отступления прав человека (таких, как право на жизнь и право не подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению)»⁹⁹. Исходя из такого прецедента, Межамериканский суд в деле *Mapiripán Massacre* установил ответственность государства на основании критерия заботливости, конкретно отсылающего к статье 3, общей для Женевских конвенций 1949 года, и их Протоколу II¹⁰⁰. Аналогичным образом, в вопросе о «Сообществе мира Сан-Хосе-де-Апартадо» Межамериканский суд также вынес постановление о принятии временных мер на основе как права

⁹⁷ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, *I.C.J. Reports 2004*, p. 178, para. 106.

⁹⁸ *Armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgement of 19 December 2005, para. 216.

⁹⁹ Inter-American Court of Human Rights, Case of *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, Judgement of 25 November 2000, para 209.

¹⁰⁰ Inter-American Court of Human Rights, Case of the “*Mapiripán Massacre*” v. *Colombia*, Judgement of 15 September 2005, para. 114.

прав человека, так и международного гуманитарного права после того, как он установил факт существования вооруженного конфликта в государстве¹⁰¹.

47. Учитывая вышеупомянутые прецеденты, Специальный докладчик приходит к заключению о том, что подход, предлагаемый Международным Судом и другими международными трибуналами, также применим к защите людей в случае бедствий. Гуманность является установившимся принципом международного права, применимым как в периоды вооруженных конфликтов, так и в условиях мира, и может с пользой для дела направлять прилагаемые сейчас усилия. Она имеет кардинальное значение для международного гуманитарного права и объясняет применимость права прав человека во время вооруженного конфликта. Вместе с тем Специальный докладчик также отмечает, что в отношении защиты людей в случае бедствий Комиссия дала четкие указания в смысле того, что вооруженный конфликт подлежит исключению из темы, которой посвящена ее нынешняя работа (A/CN.4/615 и Согг.1, пункт 6). Поэтому, отметив, что гуманность может служить руководящим принципом, и следуя указаниям Комиссии, становится важно подчеркнуть роль такого принципа в контексте, отличном от вооруженного конфликта, когда он действительно является краеугольным камнем защиты людей согласно международному праву.

48. Исходный пункт для защиты людей в случае бедствий воплощен в принятом в предварительном порядке проекте статьи 3 («Определение бедствия») (A/CN.4/L.758). Массовая гибель людей, большие человеческие страдания и беды или масштабный материальный или экологический ущерб (по отношению к соответствующим людям) — вот что оправдывает включение Комиссией данной темы в свою программу работы (см. A/CN.4/598, разделы I и II). В ряде документов, относящихся к конкретному контексту гуманитарного реагирования, разделяется представление о том, что:

«необходимо пытаться уменьшить страдания людей, где бы они ни имели место, причем особое внимание следует уделять наиболее уязвимым группам населения, в частности детям, женщинам и пожилым людям. Необходимо уважать и защищать достоинство и права всех жертв»¹⁰².

49. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца определило гуманность как стремление «предотвращать и облегчать страдания людей, где бы они ни имели место ... защищать жизнь и здоровье человека и обеспечивать уважение к человеческой личности»¹⁰³. То, что этот принцип, как представляется, уже учитывает нужды и права, возможно, также подразумевается в комментарии Пикте относительно того, что принцип распространяется на «жизнь, свободу и счастье [человека] — иными словами, на все, что составляет его [...] существование»¹⁰⁴. Таким образом, принцип гуманности не толь-

¹⁰¹ Inter-American Court of Human Rights, Order of the Inter-American Court of Human Rights in the Matter of the Peace Community of San José de Apartadó regarding Colombia, 2 February 2006, para 6.

¹⁰² Мохонкские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях (см. J.M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1); см. также сноску 209 ниже и ссылки в документе A/CN.4/590, пункт 12.

¹⁰³ Резолюция IX, принятая двадцатой Международной конференцией Красного Креста (Вена, 1965 год).

¹⁰⁴ Pictet, *op. cit.*, p. 26.

ко касается материальных или физических исканий, но и распространяется также на права¹⁰⁵. В соответствии с целью, как она определена в принятом в предварительном порядке проекте статьи 2 (A/CN.4/L.758), реагирование на три этапа бедствия сконцентрировано на «основных потребностях» людей, пагубно затрагиваемых бедствиями, «при полном уважении их прав». Оба аспекта могут быть найдены в ряде документов¹⁰⁶. Пикте приписывал принципу гуманности три элемента: предотвращать и облегчать страдания, защищать жизнь и здоровье и обеспечивать уважение индивидуума¹⁰⁷. Таким образом, защита помогает поддерживать достоинство человека¹⁰⁸. В определенном смысле пропущение принципа гуманности в одном из проектов статей, подлежащих принятию в связи с данной темой, утверждает непреложный идеал оговора Мартенса¹⁰⁹. Концепция гуманности или скорее ее признание в качестве цели и принципа международного права может быть найдена в многочисленных конвенциях¹¹⁰, резолюциях Генеральной Ассамблеи¹¹¹ и в практике судов и трибуналов¹¹². Таким образом, принцип гуманности служит постоянным напоминанием о цели рассматриваемой темы.

¹⁰⁵ Это побудило одного ученого сделать вывод о том, что “without recognizing humanitarianism’s concern for all types of rights, humanitarian reductionists actually minimize the rights of those they seek to help” («без признания того, что человеколюбие обеспокоено всеми видами прав, гуманитарные упрощенцы по сути дела сводят к минимуму права тех, кому они пытаются помогать»); см. Slim, *op.cit.*, p. 345.

¹⁰⁶ Например, резолюция S-11/1 Совета по правам человека, в тринадцатом пункте преамбулы которого говорится в соответствующей части, что «после завершения военных действий первоочередной задачей в области прав человека остается оказание помощи для улучшения положения и реабилитации лиц, затронутых конфликтом» (эmfаза добавлена), а в четырнадцатом пункте преамбулы перечислены примеры гуманитарной помощи («безопасная питьевая вода, средства санитарии, продукты питания и медико-санитарные услуги») с учетом нужд внутренне перемещенных лиц. Интересно то, что Совет по правам человека определяет эти виды помощи лишь как «базовую гуманитарную помощь» (эmfаза добавлена). См. также Мохонские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, опубликованы Всемирной конференцией по вопросам религии и мира, февраль 1994 года.

¹⁰⁷ Pictet, *op. cit.*, pp. 21–27.

¹⁰⁸ Тюрер характеризует гуманность следующим образом: «Принцип гуманности восходит корнями к идее человеческого достоинства, увязывая ее с конституционным правом современных государств, базирующимся на верховенстве права, и с международным правом прав человека» (D. Thürer, *Dunant’s pyramid: thoughts on the “humanitarian space”, International Review of the Red Cross*, vol. 89, No. 865 (2007), at p. 56); см. ниже, раздел III.

¹⁰⁹ Оговорка Мартенса, как она включена в преамбулу Гагской конвенции II о законах и обычаях сухопутной войны 1894 года, гласит: «Впредь до того времени, когда представится возможность издать более полный свод законов войны, Высокие Договаривающиеся Стороны считают уместным засвидетельствовать, что в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания».

¹¹⁰ В частности, договорах по правам человека и по гуманитарному праву.

¹¹¹ В частности, в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи и в последующих резолюциях, принятых в рамках пункта «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций»; см. A/CN.4/590, пункты 10–15 и сноски 36, и сноску 53 выше.

¹¹² См., например, *Corfu Channel case* (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgement of 9 April 1949, *I.C.J. Reports 1949*, p. 11, в котором Суд указал на «элементарные соображения гуманности»; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua

50. С учетом вышесказанного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи 6, касающийся гуманитарных принципов при реагировании на бедствия:

Проект статьи 6
Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности.

III. Достоинство человека

51. Принцип гуманности в международном гуманитарном праве неразрывно связан с понятием достоинства. Гуманитарный принцип гуманности часто формулируется с точки зрения достоинства; так, общая статья 3, пункт 1(с), Женевских конвенций 1949 года запрещает «посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение»; статья 75 Протокола I запрещает «надругательство над человеческим достоинством, в частности, унижительное и оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой его форме»; статья 85 Протокола I запрещает «применение практики апартеида и других негуманных и уничтожающих действий, оскорбляющих достоинство личности, основанных на расовой дискриминации»; и статья 4 Протокола II запрещает «надругательство над человеческим достоинством, в частности, унижительное и оскорбительное обращение, изнасилование, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме».

52. Достоинство истолковывается как составляющее фундаментальную основу права прав человека¹¹³ еще с Устава Организации Объединенных Наций, который провозглашает:

«Мы, народы Объединенных Наций, преисполненные решимости:

...

вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций».

А в преамбуле к Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в свою очередь, заявлено:

«Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира;

...

v. United States), Merits, Judgement of 27 June 1986, *I.C.J. Reports 1986*, p. 113, para. 218; и International Tribunal for Former Yugoslavia, *Aleksovski case*, Judgement of 25 June 1999, para. 218 (см. пункт 40 выше).

¹¹³ См., например, L. Henkin, "International human rights as "Rights"" in *Human Rights*, J. R. Pennock and J.W. Chapman, eds. (1982), p. 269.

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе».

53. Начиная с этих ранних истоков, достоинство присутствует как вдохновитель всех крупных всеобщих документов по правам человека. Так, статьи 1, 22 и 23, пункт 3, той же Всеобщей декларации прав человека 1948 года содержат ссылки на достоинство. Аналогичным образом, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации — все они содержат в своих преамбулах ссылки на достоинство как источник и вдохновляющую силу предусмотренных в них прав¹¹⁴. То же самое можно сказать о преамбулах к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹¹⁵, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания¹¹⁶ и Конвенции о правах ребенка¹¹⁷.

54. Достоинство также присутствует за пределами преамбулы к всеобщим документам по правам человека. Так, это понятие включено в статьи 28, 37 и 40 Конвенции о правах ребенка и в статью 19 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений¹¹⁸, среди многих других документов. Оно выступает в качестве основополагающей концепции и общего принципа в Конвенции о правах инвалидов¹¹⁹, а также наполняет оперативные аспекты Конвенции¹²⁰.

55. Достоинство включено в преамбулы большинства региональных документов по правам человека, включая Американскую конвенцию о правах человека¹²¹; Межамериканскую конвенцию о насильственном исчезновении лиц; пересмотренную Арабскую хартию прав человека 2004 года¹²²; Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся создания Африканского суда по правам человека и народов; Протокол № 13 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; и Хартию Европейского союза об основных правах.

56. Достоинство человека также служит той вдохновляющей силой, которая определяет мнения многих членов Международного Суда. В своем особом

¹¹⁴ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение, и United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, No. 9464.

¹¹⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378.

¹¹⁶ Ibid., vol. 1465, No. 24841.

¹¹⁷ Ibid., vol. 1577, No. 27531.

¹¹⁸ Резолюция 61/177 Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹¹⁹ Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи, приложение I, статья 3 (устанавливающая в качестве общего принципа «присущее человеку достоинство, его личную самостоятельность, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимость») и статья 1 (цель заключается в поощрении полного и равного осуществления всеми инвалидами основных свобод и поощрении уважения присущего им достоинства).

¹²⁰ Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи, приложение I, статьи 16, 24 и 25.

¹²¹ Organization of American States, *Treaty Series*, No. 36.

¹²² Translation by Mohammed Amin Al-Midani and Mathilde Cabanettes, *Boston University International Law Journal*, vol. 24, No. 2 (Fall 2006), p. 147.

мнении в 1971 по делу *South West Africa* Вице-Председатель Аммуон отметил, что:

«не случайно то, что в статье 1 Всеобщей декларации прав человека выражен именно так сформулированный, исконный принцип или аксиома: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Из этого принципа вытекает большинство прав и свобод».

Далее он писал:

«Как ясно видно из текстов многих ее резолюций, то, что склонило Организацию Объединенных Наций к решению наказать Южную Африку за ее поведение, было в значительной мере не столько несоблюдение докладов и петиций, сколько вопиющее нарушение самых важных принципов гуманности — принципов, защищаемых санкцией международного права: равенства, отрицанием которого является апартеид; свободы, которая находит свое выражение в праве народов на самоопределение; и достоинства человеческой личности, по которому сильно ударили меры, принимаемые к небелым людям»¹²³.

Высказывая несогласное мнение по принятому в 1966 году решению по делу *South West Africa*, судья Танака также сослался на принцип достоинства человека¹²⁴. Аналогичным образом, касаясь вопроса о правопреемстве в отношении Конвенции о геноциде в связи с решением по предварительным возражениям по делу о геноциде (*Босния и Герцеговина против Югославии*), судья Вирамантри подчеркнул, что достоинство индивидуума представляет собой «один из главных предметов обеспокоенности современной международно-правовой системы»¹²⁵, и доказывал, что «договоры по правам человека и гуманитарные договоры не означают никакой утраты суверенитета или автономии нового го-

¹²³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)* (separate opinion of Vice-President Ammoun) (translation).

¹²⁴ *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa and Liberia v. South Africa)*, Judgement of 18 July 1966, *I.C.J. Reports 1966*. See dissenting opinion of Judge Tanaka at pp. 308 and 312 (“all human beings are equal before the law and have equal opportunities without regard to religion, race, language, sex, social groups, etc. As persons they have the dignity to be treated as such. This is the principle of equality which constitutes one of the fundamental human rights and freedoms which are universal to all mankind ... The Respondent probably being aware of the unreasonableness in such hard cases, tries to explain it as a necessary sacrifice which should be paid by individuals for the maintenance of social security. But it is unjust to require a sacrifice for the sake of social security when this sacrifice is of such importance as humiliation of the dignity of the personality” («все люди равны перед законом и имеют равные возможности, независимо от религии, расы, языка, пола, социальных групп и т.д. Будучи людьми, они обладают достоинством для того, чтобы с ними обращались как с таковыми. Это — принцип равенства, который представляет собой одно из основополагающих прав и свобод человека, присущих всему человечеству ... Ответчик, возможно сознавая неблагоприятность в таких тяжелых делах, пытается объяснить это как необходимую жертву, на которую должны идти индивидуумы ради поддержания общественной безопасности. Однако несправедливо требовать жертвы во имя общественной безопасности, когда такая жертва настолько значительна, что составляет унижение достоинства личности»)).

¹²⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, *Preliminary Objections*, *I.C.J. Reports 1996*, pp. 595 and 641 (separate opinion by Judge Weeramantry).

сударства, но лишь согласуются с общими принципами защиты, вытекающими из присущего каждому человеку достоинства, которое составляет саму основу Устава Организации Объединенных Наций»¹²⁶. Достоинство человека также подчеркивается в качестве одного из главных предметов обеспокоенности в особых и несогласных мнениях по нескольким другим делам, рассматривавшимся Судом¹²⁷.

57. Понятие достоинства также широко применяется Европейским судом по правам человека. Так, в деле *Tyrer v. United Kingdom* определенная форма телесного наказания была сочтена противоречащей достоинству человека¹²⁸, и с тех пор несколько других решений касались конкретно той же идеи¹²⁹. Даже в своих размышлениях о праве на жизнь Европейский суд по правам человека считал:

«Сама суть Конвенции — это уважение достоинства человека и свободы человека. никоим образом не отрицая принцип святости жизни согласно Конвенции, Суд считает, что понятия качества жизни приобретают значение на основании статьи 8. В эпоху все большей развитости медицины в сочетании с более длительной ожидаемой продолжительностью жизни многие люди обеспокоены тем, что их не должны заставлять существовать в преклонном возрасте или в состоянии прогрессирующей физической или психической старческой немощности, что вступает в противоречие с твердо укоренившимися идеями собственной или индивидуальной личности»¹³⁰.

58. Достоинство человека также играет коренную роль в конституциях многих стран¹³¹. Например, Конституция Германии гласит: «Достоинство человека нерушимо. Уважать и защищать его — это обязанность государственной власти в целом»¹³², а в Конституции Южной Африки отмечается, что нация основана на достоинстве человека и «подтверждаются демократические ценности дос-

¹²⁶ Ibid., p. 645.

¹²⁷ См., например, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, and p. 255 (отдельное мнение судьи Эль-Араби); *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996*, p. 226, and p. 433 (несовпадающее особое мнение судьи Виранантри, доказывавшего, что применение ядерного оружия является незаконным при каких бы то ни было обстоятельствах, потому что оно противоречит «основному принципу достоинства и ценности человеческой личности»). Ср. с *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgement of 31 March 2004, I.C.J. Reports 2004*, p. 32 (где излагается утверждение Мексики относительно того, что ее граждане были «подвергнуты уголовному производству без справедливости и достоинства, на которые имеет право каждый человек» (“subjected to criminal proceedings without the fairness and dignity to which each person is entitled”). См. в целом Christopher McCrudden, “Human dignity and judicial interpretation of human rights”, *European Journal of International Law*, vol. 19, No. 4, pp. 682 and 683.

¹²⁸ European Court of Human Rights. *Tyrer v. United Kingdom*, 2 E.H.R.R. 1.

¹²⁹ См., в частности, *Bock v. Germany* (1990), 12 E.H.R.R. 247; *SW v. United Kingdom*; и *C.R. v. United Kingdom* (1995), 21 E.H.R.R. 363; *Ribitsch v. Austria* (1995), 21 E.H.R.R. 573; и *Goodwin v. United Kingdom* (2002), 35 E.H.R.R. 447.

¹³⁰ European Court of Human Rights. *Pretty v. United Kingdom* (2002), 24 E.H.R.R., p. 423, para 65.

¹³¹ См. в целом Arthur Chaskalson, “Human Dignity as a Constitutional Value”, in *The Concept of Dignity in Human Rights Discourse* 133 (David Kretzmer and Eckhard Klein (eds.)) (2002).

¹³² Конституция Германии, статья 1(1).

тоинства, равенства и свободы человека»¹³³. Во многих конституциях выражаются схожие принципы¹³⁴. Даже там, где ценность достоинства не получает выражения в документах страны об основных правах, эта концепция часто используется в конституциональной юриспруденции такого государства¹³⁵.

59. Концепция достоинства человека также составляет сердцевину многих документов, разработанных международным сообществом для руководства операциями по оказанию гуманитарной помощи. Мохонкские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях предусматривают, что «каждый имеет право просить и получать гуманитарную помощь, необходимую для поддержания жизни и достоинства»¹³⁶. В своей резолюции о гуманитарной помощи, принятой в Брюгге, Бельгия, в 2003 году, Институт международного права отметил: «Оставление пострадавших от бедствия без гуманитарной помощи представляет собой угрозу для человеческой жизни и попрание человеческого достоинства, а следовательно — нарушение основополагающих прав человека». Кроме того, в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны концепция достоинства лежит в основе положений, касающихся переселения, основных прав, возвращения и расселения (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение). Руководящие принципы, принятые недавно Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, также обязывают субъектов, оказывающих помощь, непременно уважать «человеческое достоинство пострадавших от бедствия лиц»¹³⁷.

60. В своем пятом докладе о высылке иностранцев, представленном Комиссии на ее последней сессии, Специальный докладчик Морис Камто обсудил концепцию достоинства и предложил проект статьи, позднее пересмотренный, об обязательстве уважать достоинство высылаемых лиц (A/C.N.4/611 и Согг.1,

¹³³ Конституция Южной Африки, статьи 1, 7 и 10.

¹³⁴ См., например, Основные законы Израиля, Достоинство и свобода человека, пункт 1 («Цель настоящего Основного закона состоит в защите достоинства и свободы человека.»); Конституцию Бразилии, статья 1(III); Конституцию Венгрии, статья 54(1) («В Венгерской Республике каждый имеет неотъемлемое право на жизнь и достоинство человека. Никто не может быть произвольно лишен этих прав.»); Конституцию Нигерии, статьи 17 и 34; Конституцию Китая, статья 38 («Личное достоинство граждан Китайской Народной Республики является нерушимым.»); Конституцию Колумбии, статья 1 (провозглашающая, что государство основано на уважении достоинства человека); Конституцию Таиланда, глава 1, пункт 4. См. также Конституционную декларацию Египта («Осознав, что гуманность и достоинство человека являются теми факелами, которые освещают и показывают путь грандиозного развития человечества в направлении его верховных идеалов»); Конституцию Индии, преамбула («гарантируя достоинство человека»).

¹³⁵ Так обстоит дело, например, в Соединенных Штатах. См., например, *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005) (отвергается 384 U.S. 436 (1966) и отмечается связь между достоинством человека и принципом отказа от самообвинения). Аналогичным образом, в Канаде судьи часто ссылаются на этот принцип при решении вопросов, касающихся серьезных случаев лишения прав. См., например, *Kindler v. Canada* (1992) 6 CRR 193 (Judge Cory, dissenting).

¹³⁶ Ebersole (см. сноску 119). См. также Rohan J. Hardcastle and Adrian T. L. Chua, “Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters”, *International Review of the Red Cross*, No. 325 (December 1998) (содержится аналогичная формулировка); Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, principle 3(a), adopted by the Council of the International Institute of Humanitarian Law (1993).

¹³⁷ Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, приняты тридцатой Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, резолюция 4.

статья 10, и A/C.N.4/617, статья 9). Комиссия еще не заняла какой-либо позиции по этому предложению.

61. Специальный докладчик приходит к выводу, что достоинство воплощает в себе эволюцию, выходящую за рамки простого договорного понимания защиты лиц согласно международному праву, и указывает на подлинную международную общность, основанную на уважении людей в их достоинстве¹³⁸. Такое понятие, естественно, вдохновляет и защиту людей в случае бедствий и должно направлять усилия Комиссии в том, что касается настоящего проекта.

62. С учетом вышесказанного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи, касающийся достоинства человека:

Проект статьи 7
Достоинство человека

Для целей настоящих проектов статей государства, компетентные международные организации и другие соответствующие субъекты уважают и защищают достоинство человека.

IV. Главная ответственность пострадавшего государства

63. Поскольку Комиссия установила, что человек как носитель прав и как лицо с основными потребностями стоит в центре ее работы по данной теме (см. проект статьи 2), Специальный докладчик сейчас рассмотрит роль и ответственность пострадавшего государства по отношению к лицам, находящимся в пределах его территории. Это исследование высветит тот факт, что именно государство территориальной юрисдикции (т.е. пострадавшее государство), а не какое-то третье государство или организация, несет главную ответственность за защиту людей, пострадавших от бедствия, в пределах своей территории. При этом Специальный докладчик коснется главного предмета обеспокоенности, ранее заявленного несколькими членами Комиссии¹³⁹.

A. Суверенитет и невмешательство

64. При определении роли и ответственности пострадавшего государства необходимо упомянуть принципы суверенитета государств и невмешательства. Хотя оба эти принципа прочно укоренились в международном праве, их повторное изложение удобно для целей настоящего доклада.

65. Принцип суверенитета государств коренится в основополагающей концепции суверенного равенства — концепции, которую Эмерих де Ваттель проиллюстрировал словами о том, что нации являются «свободными, независимыми и равными» и что «карлик является таким же человеком, что и гигант; маленькая республика является не в меньшей степени суверенным государством».

¹³⁸ См. Bruno Simma, “From bilateralism to community interest in international law”, *Recueil des Cours*, vol. 4, No. VI (1994), p. 217.

¹³⁹ См., например, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10)*.

вом, чем самое могучее королевство»¹⁴⁰. Это понимание подразумевает более конкретные понятия независимости и территориального суверенитета, в соответствии с которыми государство в пределах своей собственной территории может осуществлять свои функции — и никто иной¹⁴¹. Понимаемый таким образом, суверенитет рассматривается в качестве основополагающего принципа международного порядка¹⁴², и его существование и жизненная сила признаны государствами в многочисленных международных документах.

66. Достаточно упомянуть Устав Организации Объединенных Наций, который воплощает принцип суверенного равенства государств следующим образом:

«Статья 2

Для достижения целей, указанных в статье 1, Организация и ее Члены действуют в соответствии со следующими принципами:

1. Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов».

67. Впоследствии члены Организации Объединенных Наций подтверждали важность этого принципа. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 1970 года) государства-члены вновь подтвердили «первостепенное значение суверенного равенства и [подчеркнули], что цели Организации Объединенных Наций могут быть достигнуты лишь в том случае, если государства пользуются суверенным равенством и полностью соблюдают в своих международных отношениях требования этого принципа». Более того, постановляющая часть Декларации провозглашает, что «все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества».

68. Международные трибуналы широко признают суверенитет государства в качестве фундаментального принципа международного права. В 1928 году Макс Губер отметил, что «международное право установило этот принцип исключительной компетенции государства в отношении своей собственной территории в качестве исходного пункта в урегулировании многих вопросов, касающихся международных отношений»¹⁴³. Международный Суд заявил в 1949 году, что «между независимыми государствами уважение территориального суверенитета является существенно важной опорой международных отношений»¹⁴⁴. Эти заявления обычно характеризуют суверенитет как общий принцип права. Впоследствии Международный Суд четко заявил, что государ-

¹⁴⁰ Emerich de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns* (translated by Charles G. Fenwick, Washington, DC, Carnegie Institution, 1916).

¹⁴¹ Permanent Court of Arbitration, *Island of Palmas case, Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, p. 838.

¹⁴² *Corfu Channel case* (см. сноску 94), p. 4

¹⁴³ *Island of Palmas case* (см. сноску 141).

¹⁴⁴ *Corfu Channel case* (см. сноску 94), p. 35.

ственный суверенитет также является частью обычного международного права¹⁴⁵.

69. Концепции суверенного равенства и территориального суверенитета широко используются в контексте реагирования на бедствия. В руководящих принципах, прилагаемых к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи — самой существенной резолюции на эту тему, — Ассамблея заявила:

«Суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В этой связи гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны».

В рамках предыдущих усилий по разработке многосторонних договоров по вопросу о реагировании на бедствия делались ссылки на суверенитет как один из главных принципов¹⁴⁶. Аналогичным образом, Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны предусматривает: «Все предложения о помощи уважают суверенитет, независимость и территориальную целостность государства-получателя...¹⁴⁷». Соглашение, недавно заключенное Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), также содержит такое заявление¹⁴⁸.

70. Стоит также отметить, что Комиссия международного права в своей работе на тему несудоходных видов использования международных водотоков в общем плане заявила о взаимосвязи между суверенитетом и обязанностью государств сотрудничать между собой. Комиссия считала, что суверенное равенство государств наполняет конкретным содержанием то, как именно они должны сотрудничать ради достижения общих целей, и при этом отметила: «Государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды ...»¹⁴⁹. Это положение указывает то на-

¹⁴⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua case* (см. сноску 61), р. 111, пара. 212 (отмечается, что концепция суверенитета «распространяется на внутренние воды и территориальное море каждого государства и на воздушное пространство над его территорией»).

¹⁴⁶ Проект конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2) («Уважение суверенитета государства-получателя и невмешательство в его внутренние дела»); см. также Конвенцию об учреждении Международного союза помощи, статья 4 (“Action ... in any country is subject to the consent of the Government thereof” («Действия ... в любой стране осуществляются с согласия ее правительства»)).

¹⁴⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131. Примечательно, однако, что прямые ссылки на суверенитет отсутствуют в нескольких крупных договорах, включая Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (*ibid.*, vol. 2296, No. 40906) и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (*ibid.*, vol. 1457, No. 24643).

¹⁴⁸ Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 2005 год (“The sovereignty, territorial integrity and national unity of the Parties shall be respected, in accordance with the Charter of the United Nations and the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, in the implementation of this Agreement” («При осуществлении настоящего Соглашения суверенитет, территориальная целостность и национальное единство сторон уважаются в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Договором о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии»)).

¹⁴⁹ Проекты статей по праву несудоходных видов использования международных водотоков

правление, по которому следует идти при рассмотрении взаимосвязи между суверенитетом и проектом статьи 5, принятым в предварительном порядке Редакционным комитетом (A/CN.4/L.758).

71. В связи с принципом суверенитета государств принцип невмешательства помогает обеспечивать сохранение принципа суверенного равенства государств¹⁵⁰. В этом смысле Устав Организации Объединенных Наций (статья 2, пункт 7) провозглашает:

«Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII».

72. В порядке прямой ссылки на вмешательство государств во внутренние дела других государств Генеральная Ассамблея подчеркнула, что:

«... строгое соблюдение государствами обязательства не вмешиваться в дела любого другого государства является существенно важным условием для обеспечения того, чтобы нации жили вместе в мире друг с другом, поскольку практика вмешательства в какой бы то ни было форме не только представляет нарушение духа и буквы Устава Организации Объединенных Наций, но также ведет к созданию ситуаций, которые ставят под угрозу международный мир и безопасность»¹⁵¹.

Кроме того, как было заявлено Ассамблеей в ее резолюции 2131(XX) от 1965 года, невмешательство означает: «Никакое государство не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела другого государства».

73. Этот принцип был также признан в качестве нормы обычного международного права Международным Судом, который в деле *Nicaragua v. United States of America* заявил, что, «хотя примеры нарушений этого принципа не являются редкими, Суд считает, что он составляет неотъемлемую часть обычного международного права»¹⁵². В деле *Corfu Channel* 1949 года Суд предвосхитил этот вывод¹⁵³.

74. Из твердо укоренившихся принципов международного права, упомянутых выше, становится ясно, что государство, пострадавшее от бедствия, может свободно принимать любые меры, которые оно считает подходящими, для обеспе-

(Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 10 (A/49/10)); см. также Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, статья 8 (резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи, приложение).

¹⁵⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua case* (см. сноску 61), п. 202.

¹⁵¹ Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, преамбула (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение).

¹⁵² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua case* (см. сноску 61), п. 106, para.202.

¹⁵³ *Corfu Channel case* (см. сноску 94), п. 35.

чения защиты людей, находящихся в пределах его территории. К тому же, как следствие этого, никакое другое государство не может на законных основаниях вмешиваться в процесс реагирования на бедствие односторонним путем: вместо этого третьи стороны должны добиваться сотрудничества с пострадавшим государством в соответствии со статьей 5, принятой в предварительном порядке Редакционным комитетом (см. A/CN.4/L.758).

75. Взаимосвязанные принципы суверенитета и невмешательства предполагают существование определенной внутригосударственной сферы, или *domaine réservé* (сфера исключительной компетенции), в пределах которой государство может осуществлять свою исключительную власть. Эта суверенная власть остается центральной по отношению к концепции государственности, но отнюдь не абсолютной. Когда речь заходит о жизни, здоровье и физической неприкосновенности индивидуума, области права, такие как международные минимальные нормы, гуманитарное право и право прав человека, демонстрируют, что такие принципы, как суверенитет и невмешательство, служат исходной точкой для анализа, но не итогом. Более того, как доказывают некоторые юристы, концепция суверенитета сама по себе возлагает обязательства на государства. Еще в 1949 году судья Алехандро Альварес из Международного Суда пояснял:

«Под суверенитетом мы понимаем весь комплекс прав и атрибутов, которым государство располагает в пределах своей территории, исключая при этом все другие государства, а также в его отношениях с другими государствами. Суверенитет предоставляет государствам права, но и возлагает на них обязательства»¹⁵⁴.

В. Главная ответственность пострадавшего государства

76. Международным правом уже давно признано то, что правительство того или иного государства располагает самыми хорошими возможностями оценить серьезность чрезвычайных ситуаций и осуществить меры реагирования. Одним примером этого может быть «свобода усмотрения», которую Европейский суд по правам человека дает государственным органам власти при определении наличия «чрезвычайного положения». Совсем недавно, в 2009 году, Суд постановил, что «национальные власти, в принципе, располагают более хорошими возможностями, чем международный судья, для принятия решения» о наличии такой чрезвычайной ситуации¹⁵⁵. Право внутренних вооруженных конфликтов дает еще один пример, который, пожалуй, более непосредственно связан с настоящим проектом. Дополнительный протокол II, регулирующий ситуации вооруженного конфликта немеждународного характера, отражает «принцип, согласно которому государства несут главную ответственность за организацию помощи», а «общества помощи, такие как Красный Крест и Красный Полумесяц, играют вспомогательную роль»¹⁵⁶. Это понимание служит полезным ис-

¹⁵⁴ *Corfu Channel case* (см. сноску 94), Separate Opinion by Judge Alvarez, p. 43.

¹⁵⁵ *A. and Others v. the United Kingdom*, [GC], no. 3455/05, ECHR 2009.

¹⁵⁶ Yves Sandoz and others, eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, para. 4871 (Geneva, International Committee of the Red Cross, 1987). Этот раздел комментария касается статьи 18(1) Дополнительного протокола II, в котором сказано, что общества помощи *могут предлагать* свои услуги национальному правительству, а это подразумевает, что правительство вправе отказаться от них (см. Протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся

ходным пунктом в контексте настоящей темы. Что касается бедствий, то принципы суверенитета и невмешательства находят свое выражение в признании того, что государство, пострадавшее от бедствия, несет главную ответственность за защиту людей на своей территории¹⁵⁷.

77. Генеральная Ассамблея многократно подтверждала примат пострадавшего государства в вопросах реагирования на бедствие¹⁵⁸. В руководящих принципах, прилагаемых к резолюции 46/182, Генеральная Ассамблея заявила, что:

«Каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории. Поэтому пострадавшее государство играет главную роль в инициировании, организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории».

Совсем недавно Ассамблея вновь подтвердила этот принцип в своей резолюции 63/141, касающейся международного сотрудничества в области гуманитарной помощи¹⁵⁹, и в резолюции 64/251, принятой в 2010 году после землетрясения на Гаити.

78. Из примата пострадавшего государства в области реагирования на бедствия вытекают два общих вывода. Первым является признание того, что пострадавшее государство несет конечную ответственность за защиту жертв бедствий на своей территории и что оно играет главную роль в содействии, координации и надзоре за операциями по оказанию помощи на своей территории. Вторым общим выводом является то, что для проведения международных операций по оказанию помощи требуется согласие пострадавшего государства¹⁶⁰. В остальной части настоящего раздела каждый элемент будет рассмотрен несколько более подробно.

1. Руководство, контроль, координация и наблюдение

79. Прототипическую формулировку главной роли пострадавшего государства можно найти в проекте конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи (статья 3, пункт 2). В проекте конвенции сказано:

защиты жертв конфликтов немеждународного характера, статья 18 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No.17513). Этот Протокол, однако, предусматривает, что в некоторых ситуациях операции по оказанию помощи *должны* проводиться (см. Sandoz, para. 4885).

¹⁵⁷ Это также рассматривается как принцип «вспомогательной функции». См. комментарий делегации Франции на Генеральной Ассамблее в отношении резолюции 46/182 (A/46/PV.39, p. 72).

¹⁵⁸ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 38/202, пункт 4; 43/131, пункт 2; и 45/100, пункт 2 (подтверждающий «суверенитет пострадавших государств и их первоочередную роль в том, что касается введения, организации, координации и оказания гуманитарной помощи на своих соответствующих территориях»).

¹⁵⁹ Преамбула («подчеркивая, 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»).

¹⁶⁰ Это также заявлено Генеральной Ассамблеей в пункте 3 ее руководящих принципов, прилагаемых к резолюции 46/182 («гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны»).

«Получающее государство в пределах своей территории несет ответственность за содействие координации операций по урегулированию ситуации, возникшей вследствие бедствия».

Затем в проекте конвенции освещается содействующая роль государства, получающего чрезвычайную помощь. В этом положении не подчеркивается, что такая роль является главной, и указывается четко на то, что пострадавшая страна несет первейшую обязанность за оказание гуманитарной помощи и за защиту людей на его территории. Более того, оно не касается непосредственно роли государства в инициировании, наблюдении, организации и контроле операций, хотя проект договора, если с ним ознакомиться в целом, может создать четкое впечатление о том, что эти аспекты реагирования на бедствия являются прежде всего прерогативой пострадавшего государства¹⁶¹.

80. В последующих многосторонних документах формулировка, содержащаяся в проекте конвенции, изменена, и основное внимание сосредоточено на надзорной роли пострадавшего государства. Например, в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации¹⁶² сказано:

«... в пределах своей территории запрашивающее государство несет ответственность за общее руководство, контроль, координацию помощи и надзор за ней».

Схожие формулировки были использованы в Соглашении об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями¹⁶³, в Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий¹⁶⁴ и в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий¹⁶⁵. Положения этих документов уточняют уникальную и суверенную роль государства в контроле за оказанием помощи в случае бедствия на его территории. Государство не только является каналом для международного сотрудничества и координации — оно также осуществляет конечный контроль над тем, как проводятся операции по оказанию помощи.

81. Множество двусторонних соглашений, заключенных в тот же период времени, что и упомянутые выше конвенции, описывают аналогичным образом роль государства, пострадавшего от стихийного или антропогенного бедствия. В силу двустороннего характера этих договоров они почти исключительно сконцентрированы на оперативных аспектах оказания помощи в случае бедствий, редко упоминая более широкие принципы суверенитета и невмешательства. В одном типичном договорном положении заявлено:

«Координационный орган запрашивающего государства отвечает за руководство операциями. Он устанавливает руководящие принципы и

¹⁶¹ Следует отметить, что проект конвенции подчеркивает «уважение суверенитета пострадавшего государства и невмешательство в его внутренние дела» (статья 3, пункт 1(a)). Кроме того, сфера применения конвенции может рассматриваться как указывающая на то, что договор применялся бы только тогда, когда операции по оказанию помощи начались, но не на этапе инициирования (статья 4).

¹⁶² United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643, art. 3(a).

¹⁶³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2256, No. 40212 («ответственность за общее руководство, контроль, координацию и наблюдение за помощью, отправляемой [sic] запрашивающему государству, в пределах его территории несет запрашивающее государство»).

¹⁶⁴ Art. IV(a), имеется по адресу: www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html.

¹⁶⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605, annex X.

возможные ограничения для операций, поручаемых бригадам экстренной помощи из другого государства, не вмешиваясь, однако, в оперативные мероприятия»¹⁶⁶.

Аналогичный договор, заключенный между странами Северной Европы, в соответствующей части гласил: «Органы государства, запрашивающего помощь, несут полную ответственность за руководство операциями в районе чрезвычайного происшествия»¹⁶⁷. Двусторонние договоры по вопросам реагирования в случае бедствий по-прежнему подчеркивают, что ответственность за оперативную координацию и руководство несет государство, обращающееся с просьбой о помощи¹⁶⁸.

82. Конвенция Тампере, касающаяся предоставления телекоммуникационной помощи, использует формулировку, схожую с формулировкой Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации и других конвенций того же периода времени, однако она делает это в форме клаузулы «без ущерба». Договор гласит:

«Ничто в настоящей Конвенции не препятствует реализации права любого государства-участника в соответствии с его внутригосударственным законодательством направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь, предоставляемую на основании настоящей Конвенции в пределах его территории, или осуществлять надзор за такой помощью».

Эта формулировка является важной, поскольку она указывает на то, что право пострадавшего государства осуществлять надзор за реагированием на бедствие на его территории является ранее существовавшим правом, присущим либо общим принципам суверенитета и невмешательства, либо обычному международному праву, и что нет необходимости в том, чтобы договор недвусмысленно предоставлял это право государствам-участникам. Вторым новшеством положения Конвенции Тампере является ссылка на национальное законодательство, когда указывается, что пострадавшее государство осуществляет надлежащим образом контроль за операциями по оказанию помощи, когда оно делает это в соответствии со своими собственными законами.

83. Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций содержит уникальную формулировку относительно главной роли пострадавшего государства. Это соглашение ссылается на принципы суверенитета и невмешательства, Устав Организации Объединенных Наций и Договор о

¹⁶⁶ Agreement on cooperation on disaster preparedness and prevention, and mutual assistance in the event of disasters, Spain and Argentina, art. XI, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1689, No. 29123.

¹⁶⁷ Agreement on cooperation across state frontiers to prevent or limit damage to persons or property or to the environment in the case of accidents, art. 3, para. 2, concluded among the Nordic countries (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1777, No. 31001).

¹⁶⁸ См., например, Convention on the prediction and prevention of major hazards and on mutual assistance in the event of natural or man-made disasters, France and Italy, art. 7 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1962, No. 33532); Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Belarus on cooperation in the field of prevention and elimination of consequences of catastrophes, natural disasters and serious accidents, art. 5 (*ibid.*, vol. 2339, No. 41934); Treaty between the Federal Republic of Germany and the Czech Republic concerning mutual assistance in the event of disasters or serious accidents, art. 8 (*ibid.*, vol. 2292, No. 40860).

дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии и отмечает, что «каждая пострадавшая сторона несет главную ответственность за ликвидацию бедствий, происходящих на ее территории». Однако в пункте 2 статьи 3 этого договора также содержится положение, схожее с Конвенцией Тампере и Конвенцией о ядерных авариях, а именно:

«Запрашивающая или получающая сторона осуществляет общее руководство, контроль, координацию и наблюдение за оказанием помощи в пределах ее территории».

84. Главная ответственность пострадавшего государства также играет основополагающую роль во многих проектах принципов и руководящих указаний, разрабатываемых гуманитарными организациями и независимыми экспертами. Некоторые документы, подготовленные Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, касаются принципа главной ответственности практически так же, как и упомянутые выше договоры. Кодекс поведения Движения и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае бедствий и катастроф гласит, что «ответственность за общее планирование и координацию усилий по оказанию помощи в конечном счете несет правительство принимающей страны»¹⁶⁹. Совсем недавно в пункте 1 статьи 3 «Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ» было заявлено: «Пострадавшие государства несут главную ответственность за обеспечение оказания помощи в деле уменьшения опасности бедствий, чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении на своей территории»¹⁷⁰. Руководство далее уточняет этот принцип в пункте 3 статьи 3 по аналогии с Соглашением АСЕАН и другими документами:

«Пострадавшие государства имеют суверенное право координировать, регулировать и контролировать помощь в случае бедствия и помощь в восстановлении, оказываемую помогающими субъектами на их территории, в соответствии с международным правом».

Эти положения дают убедительные доказательства того, что главная ответственность пострадавшего государства является принципом, одобренным как государствами, так и гуманитарными субъектами.

85. В целом ряде международных документов также подчеркивается, что государство несет главную ответственность за оказание помощи и обеспечение защиты. Например, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца отметила в своих Принципах и правилах оказания помощи в случае бедствий¹⁷¹:

«Предотвращение бедствий, оказание помощи потерпевшим и восстановление являются в первую очередь обязанностью государственных властей. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного

¹⁶⁹ См. сноску 57.

¹⁷⁰ См. сноску 59.

¹⁷¹ Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief, prepared by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in consultation with the International Committee of the Red Cross, *International Review of the Red Cross*, No. 310 (February 1996), annex IV, principle 3.1.

Полумесяца ... будет активно предлагать помощь жертвам бедствий через посредство национального общества в духе сотрудничества с государственными властями».

Это положение ясно концентрируется на гуманитарных элементах ответственности государства в отличие от оперативных вопросов, рассмотренных выше. Однако положения, подобные этому, столь же четко устанавливают, что, как ожидается, пострадавшее государство, а не третья сторона будет обычно инициировать и поддерживать операции по оказанию помощи после бедствия и что любая помощь от неправительственных или международных субъектов должна рассматриваться как вспомогательная по отношению к усилиям государства.

86. В других инструментах используется подход, схожий с Принципами Красного Креста и Красного Полумесяца. В Мохонкских критериях оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях¹⁷², например, предусмотрено:

«Главная ответственность за защиту и обеспечение благосостояния гражданского населения лежит на правительстве государства или на властях, контролирующих территорию, на которой находятся подвергаемые опасности люди».

В Критериях также отмечается, что повстанческие группы и ополченцы должны нести те же обязательства в этой связи, что и правительства. Подобно Принципам Красного Креста, Критерии подчеркивают функцию государства в плане оказания гуманитарной помощи, однако, в то время как Красный Крест концентрируется на предупреждении и реагировании на бедствие, Критерии делают упор на защиту и достоинство пострадавших людей.

87. Указанный выше подход также находит отражение в Руководящих принципах, касающихся права на гуманитарную помощь, которые были приняты Международным институтом гуманитарного права в 1993 году и в которых подчеркивается, что «главная ответственность за защиту жертв чрезвычайных ситуаций и оказание им помощи» лежит на государстве территориальной юрисдикции. Аналогичным образом, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹⁷³ делают упор на оказание помощи:

«На национальные власти возлагается основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, находящимся под их юрисдикцией».

88. Последние документы по вопросам реагирования на бедствия обычно комбинируют оперативный подход, характерный для договорных документов, с

¹⁷² См. сноску 119. Целевая группа по этическим и правовым вопросам гуманитарной помощи, разработавшая Критерии в 1993 году, была создана как часть Всемирной конференции по вопросам религии и мира. Критерии были распространены между гуманитарными организациями и государствами и в целом получили позитивные отклики. Термин «комплексные чрезвычайные ситуации» понимается как означающий «гуманитарный кризис, который может быть связан с вооруженным конфликтом и который может усугубляться стихийными бедствиями».

¹⁷³ E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, принцип 3, пункт 1. См. также принцип 25 («Главная обязанность и ответственность за оказание гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам возлагается на национальные органы власти»).

гуманитарным фокусом, присущим Мохонкским критериям и аналогичным документам.

Гуманитарная хартия проекта «Сфера»¹⁷⁴, впервые опубликованная в 2000 году, достигает этой цели, давая понять, что примат пострадавшего государства вытекает не только из классических Вестфальских принципов суверенитета и невмешательства, но и из права всех народов на достоинство и самоопределение:

«Мы признаем, что основные потребности людей, пострадавших от бедствия или вооруженного конфликта, удовлетворяются в первую очередь посредством их собственных усилий, и мы признаем главную роль и ответственность государства за оказание помощи в случаях, когда возможность людей справиться с ситуацией превышена».

Подход, используемый проектом «Сфера», напоминает читателю о том, что местное инициирование и местный надзор за оказанием помощи в случае бедствий тесно связан с независимостью и достоинством пострадавшего населения.

89. Принятая Институтом международного права в 2003 году на сессии в Брюгге, Бельгия, резолюция о гуманитарной помощи содержит более ярко выраженную комбинацию гуманитарных и оперативных аспектов этого принципа. Институт заявил:

«Пострадавшее государство обязано позаботиться о жертвах бедствия на его территории, и поэтому оно несет главную ответственность за организацию, предоставление и распределение гуманитарной помощи. Как результат, оно обязано принимать необходимые меры для предупреждения хищения гуманитарной помощи и других злоупотреблений».

Таким образом, разработанное Институтом положение увязывает главную ответственность пострадавшего государства с правом всех народов на гуманитарную помощь в случае бедствия. Другие документы вместо этого сконцентрированы на принципе международного сотрудничества¹⁷⁵. Принятая в Брюг-

¹⁷⁴ Проект «Сфера», Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании помощи в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций (второе издание, 2004 год). Проект объясняет свою основу в существующем праве следующим образом:

«Краеугольным камнем руководства является Гуманитарная хартия, основанная на принципах и положениях международного гуманитарного права, международного права прав человека, беженского права и Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае бедствий. Хартия излагает основные принципы, регулирующие гуманитарную деятельность, и вновь подтверждает право населения, затронутого бедствием, будь то стихийным или антропогенным (включая вооруженный конфликт), на защиту и помощь. Она также подтверждает право пострадавшего от бедствия населения на достойную жизнь».

¹⁷⁵ См. Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 2) («принимая во внимание важность международного сотрудничества и партнерства, каждое государство несет главную ответственность за свое собственное устойчивое развитие и за принятие эффективных мер в целях уменьшения риска бедствий, в том числе за защиту людей на своей территории, инфраструктуры и других национальных богатств от воздействия бедствий»).

ге резолюция полезна в том плане, что она концентрируется как на роли государства в качестве организатора и содействующей стороны, так и на обязанностях государства с точки зрения реального предоставления помощи. Такой подход может стать полезным исходным пунктом для работы Комиссии.

2. Согласие

90. При формулировании проекта статьи о главной ответственности пострадавшего государства Специальный докладчик также считает необходимым коснуться требования о том, чтобы гуманитарная помощь предоставлялась только с согласия пострадавшего государства. Предшествующее обсуждение было сфокусировано на том, что можно назвать «внутренними» аспектами обязанностей государства, и высветило роль государства в управлении оказанием помощи в пределах его территории, организации помощи и ее предоставлении. С другой стороны, требование относительно согласия имеет в первую очередь «внешний» характер и определяет взаимоотношения пострадавшего государства с другими международными субъектами после происшедшего бедствия.

91. Требование относительно согласия играло главную роль в первом крупном договоре об оказании помощи в случае бедствий. Конвенция 1929 года об учреждении Международного союза помощи¹⁷⁶ гласил:

«Действия Международного союза помощи в любой стране зависят от согласия ее правительства».

Это положение, хотя оно уже не имеет силы, служит полезным исходным пунктом для проведения исследования. Слова “subject to” («зависят от») подразумевают, что согласие государства требуется на всем протяжении операции по оказанию помощи. Иными словами, дозволение со стороны пострадавшего государства требуется для инициирования международной помощи, и, если пострадавшее государство в какой-то момент времени отзывает свое согласие, операции по оказанию помощи должны прекратиться. Хотя это положение ограничивалось действиями, осуществлявшимися Международным союзом помощи, последующие документы четко указывают на то, что согласие требуется для всех международных усилий по оказанию помощи.

92. Требование о согласии также содержится в аналогичных договорных положениях в праве вооруженных конфликтов. В контексте международных вооруженных конфликтов Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям, например, гласит, что операции по оказанию помощи «проводятся ... по соглашению между сторонами, заинтересованными» в таких операциях, когда гражданское население недостаточно обеспечивается запасами¹⁷⁷. Дополнительный протокол II, регулирующий конфликты немеждународного характера, гласит, что если гражданское население испытывает «чрезмерные лишения», то «с согласия заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны проводятся операции по оказанию помощи»¹⁷⁸.

93. Требование о согласии присутствует в нескольких многосторонних договорах, регулирующих оказание помощи в случае бедствий. Например, в Конвенции Тампере (статья 4, пункт 5) сказано:

¹⁷⁶ См. сноску 79.

¹⁷⁷ См. сноску 91.

¹⁷⁸ См. сноску 92.

«Никакая телекоммуникационная помощь не предоставляется на основании настоящей Конвенции без согласия запрашивающего государства-участника. Запрашивающее государство-участник сохраняет за собой право отклонить всю или часть любой телекоммуникационной помощи, предлагаемой на основании настоящей Конвенции, в соответствии с действующим внутригосударственным законодательством и политикой запрашивающего государства-участника».

Как и в случае Конвенции об учреждении Международного союза помощи, Конвенция Тампере устанавливает не то, что согласие всегда требуется для оказания помощи в случае бедствия, а лишь то, что помощь не может предоставляться на основании этой Конвенции без согласия получающего государства. Второе предложение, касающееся права государства отклонять помощь, является полезным, однако эту формулировку, пожалуй, было бы полезнее рассмотреть в последующем докладе Специального докладчика, касающемся непосредственно предложений о помощи и принятия помощи.

94. Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны содержит более ограничительный вариант требования о согласии, чем тот, который сформулирован в Конвенции Тампере. Рамочная конвенция¹⁷⁹ предусматривает в статье 3(a):

«Может предоставляться только та помощь, которая была запрошена принимающим государством или которая была предложена помогающим государством и одобрена принимающим государством».

Это положение имеет целью регулировать все действия подразделения по реагированию на бедствие или его предупреждению, принадлежащего одному государству, осуществляемые в интересах другого государства (см. статью 1(d)). Таким образом, это положение указывает, что среди государств — участников этой Конвенции никакая международная помощь не может иметь места без согласия государства территориальной юрисдикции. Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий содержит аналогичное положение (в пункте 1 статьи 3), в котором говорится, что «внешняя помощь или предложения о предоставлении помощи направляются только по просьбе или с согласия пострадавшей стороны».

95. Другие многосторонние конвенции не содержат явной ссылки на норму о согласии, поскольку они имеют целью регулировать только предоставление помощи, которая недвусмысленно принимается государством-получателем. Так обстоит дело с Конвенцией о ядерных авариях, которая предполагает (в статье 2) подробную просьбу о помощи, которая добросовестно рассматривается другими государствами-участниками. Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий четко ограничивает сферу ее действия только ситуациями, в которых «государство-участник предоставляет помощь в ответ на просьбу другого государства-участника, если только они не договариваются об ином» (статья 1).

96. С учетом вышесказанного Специальный докладчик считает, что главная ответственность пострадавшего государства, выражаемая в виде его оперативного контроля за помощью в случае бедствий и через посредство требования о

¹⁷⁹ См. сноску 147.

согласии, представляет собой общую норму, регулирующую гуманитарную помощь. Поэтому можно предложить следующий проект статьи:

Проект статьи 8

Главная ответственность пострадавшего государства

1. Пострадавшее государство несет главную ответственность за защиту людей и оказание гуманитарной помощи на своей территории. Государство сохраняет за собой право согласно своему национальному законодательству руководить, контролировать, координировать такую помощь и осуществлять надзор за ней в пределах своей территории.

2. Внешняя помощь может предоставляться только с согласия пострадавшего государства.

97. Первое предложение этой статьи описывает главную ответственность государства таким образом, чтобы была ссылка на главную тему настоящего проекта Комиссии — защиту индивидуума. Оно отражает заявления, содержащиеся в принятой в Брюгге резолюции Института международного права и в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, относительно того, что пострадавшее государство несет главную ответственность за «оказание помощи» жертвам на своей территории, однако оно использует термин «защита» со ссылкой на проект статьи 1, принятый в предварительном порядке Редакционным комитетом. Защита также подчеркивается в принятых в 1993 году Руководящих принципах, касающихся права на гуманитарную помощь. Ссылка на оказание гуманитарной помощи напоминает о Принципах Красного Креста по оказанию помощи в случае бедствий, резолюции, принятой в Брюгге, и других документах, о которых шла речь выше, и она помогает подчеркнуть тот факт, что данная статья будет сосредоточена главным образом на инициировании операций по оказанию помощи и руководстве ими.

98. Второе предложение пункта 1 подчеркивает оперативные аспекты полномочий государства по руководству операциями по оказанию помощи. Термины «руководить», «контролировать», «координировать» и «осуществлять надзор» содержатся в многочисленных международных документах¹⁸⁰, и в своей совокупности они составляют упрочившееся понимание относительно главной роли государства в оказании помощи в случае бедствий. Специальный докладчик считает, что эти четыре глагола являются надлежаще общими по своему охвату и что они предполагают более конкретные термины, используемые в других документах, такие как “facilitate” («оказывать содействие»), “monitor” («осуществлять мониторинг») и “regulate” («регулировать»)¹⁸¹. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи отмечается, что пострадавшее государство также играет главную роль в инициировании помощи; этот аспект ответственности госу-

¹⁸⁰ Например, Конвенция о ядерных авариях (статья 3(a)); Соглашение об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями (статья 16); Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий (статья IV); Конвенция Тампере, (статья 4, пункт 8); и Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (статья 3, пункт 2).

¹⁸¹ Например, резолюция Института международного права, принятая в Брюгге (статья III, пункт 1) («организация, предоставление и распределение»), и Руководящие указания Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (см. сноску 66) (статья 3, пункт 3) (“coordinate, regulate and monitor” («координировать, регулировать и контролировать»)).

дарства рассматривается в пункте 2 проекта статьи. Кроме того, проект статьи содержит фразу «согласно своему национальному законодательству», перенятую из Конвенции Тампере. Эта формулировка помогает подчеркнуть, что надлежащий путь для осуществления пострадавшим государством своего оперативного контроля — это через его собственную правовую систему.

99. Взятый в совокупности, пункт 1 отражает «внутренний» аспект суверенитета и главной ответственности пострадавшего государства. Это положение подчеркивает функции государства в качестве поставщика гуманитарной помощи и руководителя операций по оказанию помощи. Специальный докладчик считает, что обе эти функции относятся к одному и тому же положению, поскольку они усиливают друг друга. Как подразумевает руководство из Гуманитарной хартии проекта «Сфера», местный и внутригосударственный контроль над программами по ликвидации последствий бедствий и реабилитации является важным элементом коллективного права на самоопределение, равно как и индивидуального достоинства, на котором зиждется настоящий проект.

100. Пункт 2 касается «внешнего» аспекта главной ответственности государства, а именно требования о согласии. Это положение заимствовало свою основную структуру из резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, но там, где Ассамблея заявила, что помощь «должна» предоставляться с согласия государства, это положение устанавливает ясное требование. Фраза «внешняя помощь» взята из Соглашения АСЕАН и отражает тот факт, что это положение не имеет целью регулировать отношения государства с гуманитарными субъектами, закрепившимися в пределах его границ.

101. Как и в случае с другими положениями, представленными Специальным докладчиком, большая часть последующей работы по данной теме будет связана с разработкой конкретных положений, определяющих или квалифицирующих главную роль пострадавшего государства. Например, многие двусторонние договоры требуют, чтобы принимающее государство давало детальные указания иностранным субъектам, определяя те задачи, которые оно готово поручить этим сторонам¹⁸². Другие содержат конкретные указания касательно взаимоотношений между надзорным органом пострадавшего государства и иностранным персоналом, оказывающим помощь¹⁸³. Эти и другие смежные вопросы станут предметом будущих докладов.

¹⁸² См., например, the Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Lithuania on the mutual support in the event of natural disasters and other large-scale accidents (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2267, No. 40379).

¹⁸³ См., например, Соглашение об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями.