Международное сотрудничество в ликвидации последствий землетрясения в Гаити (международно-правовые аспекты)

Илющенко А.А.[*]

12 января 2010 года произошло сильнейшее землетрясение в Гаити, для ликвидации последствий которого были задействованы многочисленные силы других государств и международных организаций. Однако, несмотря на оперативность мер, принятых мировым сообществом по реагированию на стихийное бедствие, ход проведения крупномасштабной операции не был лишен юридических проблем, связанных с препятствиями въезда на территорию Гаити и развертывания там гуманитарной деятельности различными международными субъектами.

Следует признать, что в настоящее время отсутствует четко кодифицированная совокупность правовых норм, позволяющая с должной эффективностью использовать имеющиеся в международной практике инструменты и инициативы по оказанию помощи пострадавшему от стихийного бедствия населению. Недостаток же понимания международно-правового регулирования оказания помощи при бедствиях среди участников является основной причиной несогласованности их действий. В статье дается обзор источников международного права, посвященных вопросам международного сотрудничества при наступлении стихийного бедствия. Затрагивается критерий международного участия в реагировании на стихийное бедствие и обязанности в зависимости от порогового уровня масштабности его последствий. Приводятся примеры выражения согласия пострадавшим государством на оказание ему и его населению экстренной помощи. Охарактеризованы правовые аспекты участия российских отрядов спасателей и военизированных подразделений США в ликвидации последствий землетрясения в Гаити.

Ключевые слова: стихийное бедствие; землетрясение в Гаити; международная помощь; привлечение иностранных военных ресурсов; международное право.

---

[*] Илющенко Александр Александрович – соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ; помощник начальника Национального центра управления в кризисных ситуациях.

За последние 20 лет число зарегистрированных бедствий, вызванных опасными природными явлениями, влекущими за собой массовую гибель людей, обширные экономические потери, удвоилось, в среднем с 200 до 400 в год. В то же время, отсутствие четко кодифицированной совокупности правовых норм, позволяющей с должной эффективностью использовать имеющиеся в международной практике инструменты и инициативы по оказанию помощи пострадавшему от стихийного бедствия населению, остается одной из серьезных проблем для международных гуманитарных организаций, государств, способных предоставить свои силы и ресурсы. Недавние примеры стихийных бедствий, в частности землетрясение в Гаити, произошедшее в январе 2010 года, где действия по реагированию национальных властей фактически были сведены на «нет», только подтверждают важность скоординированных действий международного сообщества в этой области.

Международное право и стихийные бедствия

Международно-правовая обязанность государств сотрудничать друг с другом и, в случае необходимости, с компетентными международными организациями – это основополагающий принцип международного права[1]. Однако, представления об «обязанности» международного сообщества оказывать помощь в случае наступления крупного стихийного бедствия согласно нормам международного права значительно различаются, как и вообще мнения о существовании некоего обобщенного «права жертв бедствия на гуманитарную помощь»[2].

В международных документах (в большинстве своем – в актах «мягкого права») обычно проводится разграничение между стихийными бедствиями в зависимости от контекста: происходят ли они в условиях сложной чрезвычайной ситуации, обусловленной вооруженным конфликтом, политической нестабильностью или сами масштабы бедствия являются поводом для международного участия в ликвидации его

---

[1] Данный принцип международного права закреплен в п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 11 , п. 1 ст. 13, ст. 55, ст. 56 Устава Организации Объединенных Наций, 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 24 октября 1970 г.)

[2] См., например: п. 38 замечания общего порядка № 12 1999 г. Комитета по экономическим, социальным и культурным правам / E/c.12/1999/5.

Разд. I, п. 4 Мохонкских критериев оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, 1995 год /Disaster Prevention and Management, vol, N. 3, p. 14-24.

последствий. В отношении вооруженных конфликтов существует детально разработанная особая область права, подробно регулирующая вопросы оказания помощи пострадавшему населению, а именно – международное гуманитарное право.

В условиях же стихии, там, где уже проводятся гуманитарные операции, международная составляющая будет зависеть от расширения мандата (возможностей) какого-то учреждения и страновой программы. Для другой ситуации чрезвычайное событие приобретет международный характер исходя из критериев неспособности (нежелании) пострадавшего государства ликвидировать последствия бедствия с помощью собственных ресурсов. Забегая вперед, скажем, что в юридической литературе и международных документах вопросы о чрезвычайном положении в условиях природных и техногенных катастроф, равно как и вопросы доступа персонала гуманитарных организаций к пострадавшему от стихийного бедствия населению, описаны лишь в самых общих выражениях и дискуссии по ним ведутся по настоящее время[3].

Такое положение может отчасти объясняться отсутствием общепризнанного определения понятия «бедствие», а равно неустойчивостью в нормативном регулировании различных бедствий в зависимости от источника их происхождения.

Следует отметить, что вплоть до конца XX века сами по себе стихийные бедствия не рассматривались как прямой повод для возникновения международных прав и обязанностей. Однако они побуждали к заключению международных соглашений, особенно между сопредельными государствами, которые могли пострадать в случае наводнений, землетрясений, цунами, не признающих границ.

В большинстве международных договоров в понятие «бедствие» вкладывалось всеохватывающее определение, связанное «с серьезн[ым] нарушение[м] функционировании[я] общества, которое создает значительную широкомасштабную угрозу для человеческой жизни, здоровья, имущества или окружающей среды, независимо от того, обусловлено оно аварией, естественными событиями или деятельностью человека, и независимо от того, развивается оно внезапно или в результате

[3] Например, в Мохонских критериях говорится, что «принципы невмешательства и суверенитета не должны использоваться в качестве препятствия для гуманитарной помощи и что цель оказания гуманитарной помощи заключается в спасении жизней, а не посягательстве на прерогативы государства, на территории которого она оказывается. См. J. Ebersole, The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance / Human Rights Quarterly. Vol. 17, 1995, p. 159.

сложных длительных процессов»[4]. Бедствие стихийное (стихийное бедствие) может быть вызвано природным явлением, но усугубиться деятельностью человека. Скажем, в результате неправильной застройки, использования природных ресурсов, несоблюдения правил гигиены. Особое значение имеет и степень воздействия природного явления для стран с различным уровнем экономического развития. Более высокий уровень жертв характерен для наименее развитых стран со слабым потенциалом по предупреждению стихийных бедствий. Таким образом, не само стихийное бедствие приобретает международное значение как событие, а пороговый уровень масштабности его последствий привлекает внимание и вызывает ответную реакцию на международном уровне.

Что касается идеи формирования международных структур, осуществляющих координацию международных усилий при реагировании на стихийные бедствия, то она не является новой. В 1927 году под эгидой Лиги Наций была утверждена Конвенция о создании Международного союза оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий[5]. Однако из-за финансовых трудностей Международный союз так и не смог воплотить и реализовать идеи международной солидарности при наступлении крупномасштабных бедствий, и во второй половине XX века уступил место в своем предназначении Организации Объединенных Наций и ее специализированным учреждениям.

После второй Мировой войны основной юридической формой регулирования сотрудничества становились договоры о взаимной помощи, в рамках которых реализовывались программы стран-доноров на экономическое развитие стран-реципиентов и укрепление их потенциала как наименее развитых стран[6]. На смену им пришли двусторонние

---

[4] Такое понятие «бедствия» нашло закрепление в п. 6 ст. 1 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г. / United Nations, Treaty Series, vol. 2296, N 40906.

[5] Конвенция о создании Международного союза оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий (с приложением к ней Уставом) / Treaty Series, vol. 135, p. 247. Конвенция вступила в силу в 1932 г. после ее ратификации 30 государствами. 8 февраля 1950 г. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 286 (X) рекомендовал государствам-членам ООН, состоявшим также членами Международного союза, принять меры к ликвидации этой организации. 4 августа 1967 г. активы и обязанности Союза перешли ООН (резолюция Экономического и Социального Совета 1268 (XLIII).

[6] См. Захарова Н.В. Двусторонние договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи социалистических государств // Советское государство и право – М., 1962. - № 2.

и многосторонние региональные соглашения о сотрудничестве при ликвидации чрезвычайных ситуаций[7]. Все последующие инициативы по заключению обобщающего многостороннего договора, посвященного оказанию помощи в случае стихийных бедствий, так и остались не реализованы, и свелись к принятию резолюций[8], деклараций[9], рекомендательных правил[10] и кодексов поведения[11]. Наиболее фундаментальными из них были: проект Соглашения по международному медицинскому и гуманитарному праву 1980 г.[12], проект Конвенции об ускорении оказания помощи в случае стихийных бедствий 1984 г.[13],

---

[7] См., например, Конвенция между Правительством Французской Республики и Правительством Королевства Бельгия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий 1981 г., Соглашение между Королевством Дания и Федеративной Республикой Германия о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий 1985 г. и др.

[8] См., например: Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/182 от 19 декабря 1991 г. «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций»; резолюция Генеральной Ассамблеи 57/150 от 27 февраля 2003 г. «Повышение эффективности и укрепление координации международной помощи при проведении поисково-спасательных операций в городах».

[9] См., например: Хиогская декларация по уменьшению опасности бедствий, принята на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 18-22 января 2005 г. A/CONF.206/6.

10 См.: Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф / 26th International Conference of the Red Cross and the Red crescent, Geneva, 3-7 December 1995. Документ 95/C.II/2/1 // Международный журнал Красного Креста, № 8. 1996.

[11] Кроме проведения большого количества международных конференций, посвященных сотрудничеству при оказании помощи в случае стихийных бедствий, издания профильных резолюций Генеральной Ассамблеи, в настоящее время разработано ряд программ, посвященных унификации норм и правил при реагировании на стихийные бедствия. Например: Программа Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца «Законы, правила и принципы оказания международной помощи при чрезвычайных ситуациях», принятая на 28-й конференции МККК 2003 г.; Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин, принятая Всемирной конференцией по уменьшению опасности бедствий 22 января 2005 г., документ A/CONF.206/6, резолюция 2; Руководства по местной организации и управлению оказанием международной помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением восстановительных работ на начальном этапе, принят на 30-й конференции МККК 2007 г.; Тема «Защита людей в случае бедствий» включена в долгосрочную программу работы Комиссии международного права, документ A/RES/61/34.

[12] См.: International Law Association, Report of the fifty-ninth Conference held at Belgrade, 17–23 august 1980, pp. 520-527.

[13] См.: документ A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2.

проект Конвенции об обязанности оказывать гуманитарную помощь[14], проект Соглашения о безопасной транспортировке чрезвычайной продовольственной помощи населению, пострадавшему от гражданских распрей, войны и стихийных бедствий 1989 г.[15] Разногласия среди представителей государств и международных организаций при обсуждении проектов новых универсальных договоров всегда мотивировались заботой о принципах суверенитета и невмешательства во внутренние дела принимающей помощь страны. Большинство из проектов предусматривало беспрепятственный доступ иностранного персонала и техники на суверенную территорию для оказания чрезвычайной помощи. Однако в силу принципа суверенитета государства несут основную ответственность за защиту от опасностей людей и имущества, находящихся на их территории. Таким образом, в случае принятия подобной универсальной конвенции, происходил бы однозначный перенос «внутренних мер защиты» в плоскость международно-правового характера.

Но всегда ли статичная кодификацированная норма может быть удобна при решении оперативных задач, где быстрота и гибкость процедуры принятия решения при реагировании на стихийное бедствие является ключевым фактором эффективности спасения жизни людей? И кто, какой международный орган, может оценить порог масштабности бедствия, после превышения которого у населения возникает право на международную помощь, а у международного сообщества и пострадавшего государства – соответствующие обязательства?

В целом при формировании и применении международных норм, посвященных оказанию помощи при наступлении стихийных бедствий, наблюдаются противоречивые тенденции. С одной стороны, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, равно как и региональные структуры стремятся придать своим резолюциям и рекомендациям действенность путем использования механизмов стимулирования и наблюдения. С другой стороны, государства в своих двусторонних соглашениях пытаются ослабить воздействие таких межгосударственных институтов путем исключения четких формулировок и конкретных положений.

Следует обратить внимание, что в 1991 году своей резолюцией 46/182 Генеральная Ассамблея заложила базовые элементы оказания

---

[14] См.: документ A/45/587.

[15] См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая, сорок пятая сессии, Дополнение 19 (A/44/19), Дополнение 19 (A/45/19).

помощи в случае бедствий: соблюдение принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности, суверенитета; признание главенствующей роли пострадавшего государства в инициировании и координации гуманитарной помощи, уникальной роли ООН в руководстве усилий международного сообщества; наличие взаимосвязи между чрезвычайной помощью и долгосрочным развитием. Попытки выработать международные правила поведения на основе данных критериев были в последующем предприняты и нашли отражение в документах Международного десятилетия уменьшения опасности стихийных бедствий (1990–2000 гг.), Стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий (2000 г.) и ряда долгосрочных международных программ (Иокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира и План действий 1994 г., Хиогская программа действий 2005-2015 гг.). Но на протяжении уже более двух десятилетий подобные нормы «мягкого права» ограничиваются лишь констатацией важного значения «международного сотрудничества в связи с чрезвычайными ситуациями», с ежегодными призывами к государствам, расположенным вблизи районов чрезвычайных ситуаций, «активно участвовать вместе с пострадавшими странами в международных усилиях по содействию … помощи»[16].

На современном этапе развития международного права действует две универсальных профильных конвенции, посвященных использованию телекоммуникационных ресурсов и средств гражданской обороны в условиях стихийных бедствий: Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года[17], Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года[18]. Кроме того, целый ряд многосторонних договоров из других сфер регулирования, в связи с использованием при оказании международной помощи сухопутного, воздушного, морского транспорта, а также таможенными процедурами, затрагивают вопросы взаимодействия стран при стихийных бедствиях: Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года, Конвенция по облегчению международного морского судоходства 1965 года, Конвенция о временном ввозе

---

[16] пп. 5, 7 Приложения к резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 от 19 декабря 1991 года / документ RES/46/182.

17 United Nations, Treaty Series, vol. 2296, N 40906. Конвенцию подписали 40 государств, Российская Федерация Конвенцию на 1 января 2010 года не ратифицировала, Соединенные Штаты Америки и Гаити к конвенции не присоединялась – прим. автора.

[18] United Nations, Treaty Series, vol. 2172, N 38131.

1990 года, Международная конвенция по упрощению и согласованию таможенных процедур 1999 года и другие.

На региональном и субрегиональном уровнях принят ряд документов, специально посвященных вопросам предупреждения стихийных бедствий и регулированию оказания экстренной помощи. При этом заключенные международные соглашения не вводят автоматически в действие те или иные положения, а в большинстве случаев требуют дополнительного шага, состоящего в обращении с просьбой. Значимость этого момента ни в коей мере не умаляет действие общего набора международных параметров и инструментов и, в то же время, позволяет пострадавшему государству в случае конкретного бедствия использовать разовые договоренности «ad hoc» с выбором конкретной стороны, способной предоставить помощь. Кроме того, если учитывать существующие рамочные международные обязательства о выделении средств на цели развития, то для стран-доноров оказание помощи на основании официального запроса страны-получателя в случаях стихийных бедствий служит наиболее гибким, удобным финансовым инструментом с точки зрения использования их ресурсов и геополитических интересов.

Механизм «просьба – предложение» является традиционным подходом, отраженным в праве международных договоров и практике гуманитарных учреждений при оказании помощи в случае стихийных бедствий[19]. Основой любого запроса служит обращение, которое исходит от самого пострадавшего государства. Посредством запроса о предоставлении помощи запрашивающее государство и помогающие субъекты рассчитывают вступить в специфические правоотношения, затрагивающие пребывание персонала на территории суверенного государства, вопросы юрисдикции, ответственности перед частными лицами и компенсации причиненного им ущерба. При этом направление обращения в форме общего запроса не ставится в зависимость от наличия официальных отношений между запрашивающим и предоставляющим помощь государствами, международными организациями[20]. Допустимыми также в международной практике являются способы выражения согласия пострадавшим государством в форме

---

[19] Меморандум Секретариата Генеральной Ассамблеи, 11 декабря 2007, п. 58 / A/CN.4/590.

[20] См.: разд. I, п. 3 резолюции Ассоциации международного права 1976 г. «Международное медицинское и гуманитарное право».

«приветствования» любых предложений со стороны мирового сообщества, именуемые также «тотальным согласием»[21]. Если же речь идет об инициировании помощи со стороны иных субъектов, чем национальное правительство, то возможность такого обращения должна быть прямо оговорена действующим международным соглашением[22].

Таким образом, обязанность в предоставлении экстренной помощи «де-юре» появляется скорее уже после наступления стихийного бедствия в силу оформленного акцепта на запрос пострадавшего государства. С одной стороны, это является вполне очевидным и понятным – во многих государствах действуют внутренние юридические требования к реагированию на стихийные бедствия, необходимо знать объем и условия оказания помощи. Кроме того, договоры о взаимной помощи в случае бедствий все чаще требуют, чтобы государства-участники назначали профильный орган государственной власти, в адрес которого следует направлять просьбы, минуя тем самым дипломатические каналы. С другой стороны, решения о привлечении иностранных сил и средств для ликвидации последствий бедствия, оформленные «на скорую руку» в виде соглашения «ad hoc», не всегда охватывают вопросы о статусе иностранного персонала, а именно: о привилегиях, иммунитетах и льготах сотрудников государственных органов (в том числе вооруженных сил, агентств по чрезвычайным ситуациям), персонала межправительственных, неправительственных организаций; о сроках их пребывания в «льготном» статусе (например, на этапе реагирования и ликвидации последствий, на этапе восстановления и реконструкции).

Большинство универсальных международных договоров специально не оговаривают условия стихийных бедствий, и нормы, посвященные юридическому статусу иностранных граждан на территории суверенного государства, варьируются в зависимости от того, кому они предназначаются и в связи с выполнением каких представительских функций: дипломатических, консульских или международных организаций. В случаях же если принимающее помощь государство не является участником подобного рода договора, в соглашении на оказание

---

[21] David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster response: A Desk Study / IFRC, 2007, p. 91.

[22] См., например: п. 6 ст. 72 Соглашения о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой, 2000 г. / Official Journal of the European Communities, 2000, L. 317.

помощи и проведения спасательной операции делается оговорка в части применения соответствующей конвенции. Например, о применении и распространении на должностных лиц ООН и иной привлекаемый персонал Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 года или Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года. В иных случаях привилегии и иммунитеты гуманитарному персоналу, участвующему в оказании помощи при стихийном бедствии, даются лишь на добровольной основе, сообразуясь с национальным законодательством страны, запрашивающей помощь.

Относительно новая проблема, требующая юридического решения, была порождена расширением сферы охвата Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года. В связи с принятием в 2005 году Факультативного протокола к Конвенции, дополнительное международно-правовое покровительство распространилось на «все другие операции Организации Объединенных Наций,… проводимые под руководством и контролем Организации Объединенных Наций в целях… оказания чрезвычайной гуманитарной помощи»[23]. Казалось бы, на международном уровне впервые стала возможной гарантия защищенности и безопасности всех категорий лиц, оказывающих помощь при стихийном бедствии под эгидой ООН. Между тем, защита персонала, реально предоставляемая по Конвенции, ограничилась положением, согласно которому принимающее государство может по своему усмотрению отказаться от применения положений Конвенции и Факультативного протокола «в отношении операции, единственная цель которой заключается в реагировании на стихийное бедствие»[24]. Таким образом, не удалось преодолеть планку национальной юрисдикции и в этот раз, пусть даже и по частным вопросам, касающиеся чаще всего воровства, грабежей, нападения местного населения на иностранных спасателей, водителей, летчиков, доставляющих гуманитарные грузы.

В ряде международных договоров и соглашений присутствует широкая формулировка о персонале, оказывающем помощь, которая не исключает дополнительных гуманитарных субъектов. Например,

---

[23] Ст. II Факультативного протокола (резолюция 60/42 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 2005 г., приложение) к Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 г.

[24] Там же, ст. II, п. 3.

в Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны, Соглашении о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны, положения о льготах персонала, действующего от имени помогающего государства, могут включать представителей неправительственных организаций в тех случаях, когда такие организации привлечены к участию в усилиях по оказанию экстренной помощи[25]. Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий также предусматривает автоматическое распространение привилегий и льгот персоналу неправительственных организаций, входящих в состав оказывающей помощь миссии, устроенной государствами и межправительственными организациями. Помимо этого, определенный набор льгот и гарантий согласно Конвенции распространяется и на неправительственную организацию, не входящую в состав миссии, при наличии взаимного соглашения между принимающим государством и этой организацией[26].

Можно было бы статистически обобщить все современные операции, проводимые во взаимодействии со специализированные органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, чтобы выработать единый стандарт поведения пострадавшего от стихийного бедствия государства и закрепить его в международной практике. Нечто подобное было предпринято при формировании ряда правовых концепций, предусматривающих процедуры и критерии оказания международной помощи: во-первых, обстоятельств, при которых эта помощь является чрезвычайно необходима; во-вторых, ее отправителей и получателей (доноров и реципиентов); в-третьих, содержания услуг, перечня материалов, порядка их предоставления[27]. Однако, если учесть, что применительно к сложной чрезвычайной ситуации, где государст-

---

[25] Ст. 4, п. «а» Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г.; Ст. 72, п. 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, 2000 г.

[26] Ст. XVI «b», ст. XVI «c» Межамериканской конвенции по оказанию помощи в случае стихийных бедствий 1991 г.

[27] См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 44/236 от 22 декабря 1989 г. О Международном десятилетии по уменьшению опасности стихийных бедствий / RES/44/236; резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 54/219 от 22 декабря 1999 г. О Международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий / RES/54/219.

венная власть парализована и миссиям ООН приходится ее замещать, а возникшая угроза для человеческой жизни требует принятия срочных мер, как в случае с Гаити, предпочтение отдается не сложному «букварю» рекомендательного содержания, а тем механизмам, которые наиболее оперативно могут быть налажены с наиболее сильными и авторитетными субъектами, предложившими помощь.

Международная помощь: новые формы, старые проблемы

Гаити одна из беднейших островных стран Западного полушария, в которой одни только ураганы могут вызвать гуманитарный кризис, не говоря уже о крупном землетрясении близ столицы. Общее количество жертв от землетрясения, произошедшего 12 января 2010 года, исчислялось сотнями тысяч человек (погибли более 217 тысяч человек, раненных более 300 тысяч человек и столько же пропавших без вести, более 500 тысяч беженцев). Кроме того, данное стихийное бедствие спровоцировало общественные беспорядки, мародерство и насилие, которые послужили основанием для принятия Советом Безопасности решения об усилении многонационального полицейского и военного контингента в Гаити (с 2004 года Советом Безопасности учреждена миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации Гаити МООНСГ)[28].

Следует отметить, что поступление чрезвычайной гуманитарной помощи, включая финансовую помощь и помощь натурой, со стороны международного сообщества осуществлялось «в беспрецедентных по срокам и масштабам показателях по сравнению с другими случившимися за последнее время стихийными бедствиями»[29]. Сработала онлайновая система быстрого оповещения и координации работы между подразделениями ООН и неправительственными организациями, введенная после цунами в Индийском океане с 2005 года.

Системой ООН оценка потребностей Гаити была сделана практически незамедлительно и учитывала уже как приоритетные направления усилий по восстановлению в период непосредственно после бедствия, так и объемы затрат, необходимые для долгосрочного восстановления. При этом размер международной помощи по линии только ООН предполагал 575 млн долларов США (включая экстренную помощь

---

[28] Haiti revised, Humanitarian appeal, UN, 18 February 2010, p. 3.

[29] Из письма Постоянного представителя Мексики при Организации Объединенных Наций на имя Председателя Совета Безопасности, 18 января 2010 года / документ S/2010/27.

населению), часть которой в размере 25 млн долларов США поступала из Центрального чрезвычайного фонда ООН, остальная же рассчитывалась исходя из доли участия специализированных международных организаций и программ[30]. В поддержку национальным усилиям по ликвидации последствий землетрясения в Гаити в общей сложности было вовлечено более 900(!) гуманитарных и спасательных организаций, вопросами координации на местах наряду с правительственным координационным центром занимались семь учреждений ООН и столько же неправительственных организаций.

Кроме того, присутствие на момент землетрясения в Гаити сил Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации Гаити (МООНСГ) явилось не только ключевым элементом в первичной координации действий, предпринимаемых мировым сообществом при реагировании на стихийное бедствие в стране, но и предопределило инициативу по оказанию помощи Гаити от стран, чей персонал входил в состав сил Миссии[31]. Уже на пятый день после крупного землетрясения Советом Безопасности было принято решение об увеличении численности МООНСГ для поддержки усилий проведения поисково-спасательной операции в Гаити и восстановительных работ после стихийного бедствия[32]. Таким образом, наращивание многонационального полицейского и военного компонента в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной стихийным бедствием, расширяло не только мандат МООНСГ, но и побуждало государства исходя из древнего института дипломатической защиты, вступаться за своих граждан ввиду несомненной опасности для их жизни на территории Гаити.

Если же оценивать роль регионального механизма реагирования на стихийное бедствие в Гаити, то не будем умалять его значения. Он сработал в основном как информационный сегмент и принял на себя основную нагрузку по урегулированию миграционных вопросов в связи с большим ростом числа перемещенных граждан Гаити.

Практика оказания помощи Гаити пошла по пути того, что все государства и неправительственные организации скорее даже

---

[30] Haiti revised, Humanitarian appeal, UN, 18 February 2010, p. 3.

[31] Общее количество стран, предоставивших военный и полицейский персонал для МООНСГ, на момент землетрясения в Гаити составляло 48 государств. Со стороны России в операции ООН участвовало 11 человек в составе полицейского компонента. Для сравнения: со стороны Бразилии – 1282 военнослужащих, 3 полицейских; Уругвая – 1133 военнослужащих, 6 полицейских; США – 4 военнослужащих, 43 полицейских.

[32] Документ S/PV.6261 от 19 января 2010 г. Вопрос о Гаити.

не оговаривали действие тех или иных многосторонних договоров, а отдельно согласовывали с правительством Гаити и ООН степень своего участия и отдельные процедуры[33].

В целом для региона возможность направления просьб о предоставлении помощи в случае стихийных бедствий иными субъектами, чем от самого пострадавшего государства, вполне обосновано договорной практикой и не является исключительным случаем. В частности, Соглашение о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны предусматривает, что «операции по оказанию гуманитарной и чрезвычайной помощи проводятся по просьбе либо пострадавшей от кризисной ситуации страны, либо международных организаций, либо местных или международных негосударственных организаций»[34].

Со стороны Российской Федерации помимо заявленной финансовой помощи (5,7 млн долл. США)[35] в ответ на призыв Генерального секретаря ООН к международному сообществу об оказании помощи Гаити[36], за счет сил МЧС России был направлен сводный мобильный отряд численностью более 100 человек. Кроме того, на контрактной основе в соответствии с заявками международных организаций и отдельных государств предоставлены российские воздушные суда для транспортировки гуманитарных грузов. Но не будем идеализировать российское участие в столь масштабной международной операции, не обошлось и оно без трудностей, связанных с оформлением доставки грузов, обеспечением водоснабжения и санитарии, организации размещения

---

[33] Следует отметить, что в отношениях между Соединенными Штатами Америки и Гаити имеется юридическая основа для взаимного оказания помощи в случае наступления стихийного бедствия, в виде обмена нотами об оказании чрезвычайной помощи от 26 и 28 декабря 1956 года / United Nations, Treaty Series, vol. 279, N 4035.

[34] Ст. 72, п. 3 Соглашения о партнерстве между членами Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны, 23 июня 2000 года / Official Journal of the European Communities, 2000, L 317.

[35] Общая сумма участия Российской Федерации в ликвидации последствий стихийного бедствия на Гаити составила более 5 млн долларов США / Департамент информации и печати МИД РФ, 21 января 2010 г. www.mid.ru/brp_4.nsf/0/1AC8BD1BB1AAF1BEC32576B200388A14

[36] Документ A/64/L.42*. Оказание гуманитарной помощи, чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении Гаити в связи с опустошительными последствиями землетрясения в этой стране, 20 января 2010 года, п. 4-5.

лагерей и их охраной. Большинство подобных стандартов, процедур и обязательств принимающей стороны содержится в различных документах необязательного характера, принятых, главным образом, либо на межправительственном уровне, либо частными учреждениями и организациями. К ним относятся, Типовые правила для операций по оказанию помощи в случае бедствий, предложенные Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций в 1982 году[37], Мохонские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях 1995 года[38], принципы и правила проведения операций Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи при стихийных бедствиях и катастрофах 1996 года[39], проект «Сфера» 2000 года[40], методика консультативной группы ИНСАРАГ[41]. Применение этих стандартов носит рекомендательный характер, исходя из договоренности между сторонами. С другой стороны, разработаны данные методики специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и ввиду координирующей роли Организации Объединенных Наций в проведении всех работ в Гаити, на наш взгляд, эти стандарты должны были стать основным критерием доступа и организации спасательных мероприятий. Между тем, наличие тотального согласия на оказание помощи и такой множественности субъектов, вовлеченных в ситуацию бедствия, попросту оставили проблемы материально-технического обеспечения и безопасности персонала открытыми и неурегулированными. В иностранной прессе даже появились замечания относительно скромного российского участия в гуманитарной операции и недостаточной оснащенности наших подразделений для автономной работы в Гаити в течение длительного срока.

Следует обратить внимание, что в российской практике проведения спасательных операций за рубежом, не во многих международных договорах со стороны Российской Федерации можно встретить ссылки

---

[37] United Nations Institute for Training and Research / Policy and Efficacy Studies, N.8. New York, 1982.

[38] Human Rights Quarterly, vol.17, 1995, pp. 192-208.

[39] International Review of the Red Cross, N. 310 (February 1996), annex IV.

[40] The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response handbook. Geneva. 2000, revised in 2004.

[41] ИНСАРАГ – глобальная сеть, связывающая более 80 стран и организаций, занимающихся ликвидацией бедствий. Была учреждена в 1991 г. Ею регулярно разрабатываются детальный контрольный перечень мероприятий по поисково-спасательной деятельности в городах.

на обязательное соответствие групп по оказанию помощи «нормам Организации Объединенных Наций»[42]. В ряде соглашений, конечно, содержаться минимальные нормы по вопросам безопасности, медицинского и продовольственного обслуживания персонала, оснащенности спасательных групп в условиях автономной работы[43]. Представляется, что одним из путей восполнения пробелов в регулировании могло бы послужить совершенствование национального законодательства. И здесь смысл кроется не только в имплементации международных стандартов работы спасательных команд, хотя лучшее средство соблюдения международных норм за рубежом – это их повседневное применение при ликвидации последствий бедствий на своей территории. Иногда критерию срочности оказания помощи препятствуют внутренние таможенные барьеры, регламентирующие вывоз гуманитарных грузов, спасательной техники и оборудования. Взять только легковые автомобили, на которых наши спасатели доставляли пострадавших в госпиталь, передвигались по территории Гаити. Только в апреле 2010 года (спустя 2 месяца после участия в операции в Гаити!) законодатель позволил применять к автомобилям спасателей специальный таможенный режим, предусматривающий освобождение от таможенных пошлин и налогов при пересечении границы[44].

Но если российское участие в оказании помощи Гаити по своему характеру и объему скорее выступало гуманным актом солидарности мирового сообщества, то куда больше недопонимания и критики вызвало участие Соединенных Штатов Америки, предоставивших не только наиболее существенную финансовую помощь Гаити (более

---

[42] Такое упоминание, например, содержится в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Перу о сотрудничестве и взаимной помощи в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2000 г., ст. 9.

[43] См., например: в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 1999 г. стороны гарантируют автономный режим работы своих групп в течение 150 часов (ст. 8), в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Перу 2000 г. – 72 часа (ст. 8). Подобного рода двусторонние соглашения Российской Федерации являются типовыми и закрепляют общее положение – обязанность запрашивающей стороны по истечении автономной работы спасательных групп обеспечить необходимыми средствами для их работы – прим. автора.

[44] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2010 г. № 243 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 г. № 701» / Собр. законодательства РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1926.

600 млн долларов США), но и в максимально короткие сроки перебросивших на территорию Гаити свои силы ВВС, ВМС, а также американской службы береговой охраны (общей численностью более 12 000 человек)[45].

Надо заметить, что использование военных ресурсов в сложных чрезвычайных ситуациях всегда порождало непростые вопросы об их сопоставимости и отсутствии гражданской альтернативы. Неоднозначные оценки в отношении привлечения военных структур Соединенных Штатов Америки прозвучали со стороны ряда стран региона. Например, такие страны, как Бразилия и Боливия заявили протест Вашингтону в связи с тем, что военно-транспортные самолеты Соединенных Штатов Америки получали приоритет в использовании аэропорта Порт-о-Пренса, в то время как другие гуманитарные рейсы отправлялись в аэропорты соседней Доминиканской республики. Венесуэла, Никарагуа, Уругвай расценили присутствие воинского контингента Соединенных Штатов Америки в Гаити как угрозу собственной безопасности[46]. Международная гуманитарная организация «Врачи без границ» расценила изменение места посадки самолета с аэромобильным госпиталем на борту как непонимание координационными военными структурами Соединенных Штатов Америки установок, процедур и методов работы при оказании экстренной помощи пострадавшему населению[47]. Противоположной точки зрения придерживалась Мексика, выступающая за увеличение воинских подразделений в качестве наиболее эффективного средства, обеспечивающего доставку помощи[48].

Немаловажным фактом с точки зрения международного права является инициативность и добровольность действий всех заинтересованных сторон: уже на четвертый день после землетрясения (16 января 2010 г.) между Гаити и Соединенными Штатами Америки был подписан меморандум о передаче контроля за деятельностью аэропорта столицы Порт-о-Пренс военным структурам[49], а 22 января Органи-

---

[45] http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=706 http://rian.ru/politics/20100121/205702571.html

[46] http://rian.ru/world/20100121/205698139.html

[47] Источник СМИ: РИА Новости http://rian.ru/politics/20100121/205702571.html; http://rian.ru/world/20100121/205616636.html; http://rian.ru/world/20100121/205698139.html

[48] См.: письмо Постоянного представителя Мексики при Организации Объединенных Наций на имя Председателя Совета Безопасности, 18 января 2010 года / документ S/2010/27.

[49] http://vz.ru/news/2010/1/16/366657.html

зацией Объединенных Наций оформлено соглашение о возложении на Соединенные Штаты Америки координирующей функции по управлению аэропортами, портами Гаити до того момента, пока правительство Гаити не сможет вновь взять контроль на себя[50]. Таким образом предположение о том, что пострадавшее государство сохраняет общий контроль за всеми аспектами помощи на своей территории, в международной практике не носит абсолютный характер. Принцип сохранения контроля вполне может стать предметом уточнений, базирующихся на критериях «эффективности» и «оперативности». Несмотря на общее руководство операцией со стороны ООН, привлекаемые для ликвидации последствий землетрясения вооруженные силы Соединенных Штатов Америки сохраняли за собой на территории Гаити военное управление.

Вполне очевидным является тот факт, что аэропорт Порт-о-Пренс, где из-за произошедших разрушительных землетрясений функционирующей осталась только одна взлетно-посадочная полоса, принимающая более 150 грузовых самолетов в сутки, требовал немедленного восстановительного ремонта и организации полетов. Вооруженные силы США, обладающие самыми продвинутыми материально-техническими возможностями в регионе, оказались серьезным подспорьем в операции по оказанию экстренной помощи Гаити. Организация гуманитарного коридора, соединяющего Санто-Доминго в Доминиканской Республике и Порт-о-Пренс, мгновенная оптимизация взлетов, посадки, размещения воздушных судов позволили координировать доставку персонала и гуманитарных грузов из-за рубежа практически мгновенно.

Положения о привлечении иностранных военных структур в операциях по оказанию экстренной помощи в ситуации бедствия встречаются в различных нормативных актах регионального и национального значения. Если же в национальном законодательстве отсутствуют запреты на привлечение иностранных военных ресурсов для ликвидации последствий стихийного бедствия (что характерно для Гаити), то главным современным ориентиром использования военных ресурсов выступают Ословские принципы 2006 года[51]. В региональных соглашениях, в которых участвует Гаити, единственное положение, регламентиру-

---

[50] http://russian.news.cn/dossiers/haiti/2010-01/24/c_13148619.html

[51] Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий – «Ословские принципы», 2-я ред. (2006) / документ DHA/94/95.

ющее прибытие иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны в случае наступления стихийного бедствия содержится в Соглашении об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями 1991 года[52], допускающее такое использование при наличии специального согласия пострадавшего государства. Согласно же с Ословскими принципами, кроме соблюдения основных международных принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности[53], нормативными рамками привлечения зарубежных военных сил выступает «критически гуманитарная задача»[54], в рамках которой могут ставиться цели в диапазоне от организации безопасности гуманитарного персонала до восстановления коммуникаций, связи на местах.

Что же касается вводимых Соединенными Штатами Америки ограничений, связанных с использованием воздушного пространства, то нельзя забывать о положениях специальных многосторонних конвенций, посвященных таможенным процедурам, сухопутному, воздушному и морскому транспорту, возлагающих обязанность на принимающее помощь государство «упростить прибытие на свою территорию, отправление со своей территории воздушных судов, выполняющих рейсы для оказания помощи, организуемые признанными Организацией Объединенных Наций международными организациями или от их имени или самими государствами или от их имени»[55].

Наконец, если принимать во внимание Мохонкские критерии оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях 1995 года за Соединенными Штатами Америки предусматривалось «право и обязанность [международного сообщества] оказать помощь пострадавшему и находящемуся в опасности гражданскому населению в соответствии с принципами международного права»[56].

Представляется, что при подобном международном реагировании на стихийное бедствие, где центральное место в координации занимала

---

[52] Соглашение об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями, 1991 г., ст. 15, п. 3.

[53] Ословские принципы п. 32 (vi, i), п. 20.

[54] Там же, 2006 г., п. 5, п. 32 (ii).

[55] п. 8.8, 8.10 Приложения 9 Конвенции о международной гражданской авиации, 7 декабря 1944 года / United Nations, Treaty Series, vol. 15, N 102.

[56] Разд. II, п. 4 Мохонкских критериев оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, 1995 год / Disaster Prevention and Management, vol, N. 3, p. 14-24.

ООН, наиболее предпочтительной формой была бы выдача «свидетельства», удостоверяющего статус международного участника, наличие привилегий и иммунитетов его персонала. Аналогичным образом это предусмотрено в Типовом соглашении о мерах по ускорению ввоза, вывоза и транзита грузов чрезвычайной помощи и имущества персонала по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий и чрезвычайных ситуаций. Документ был предложен Всемирной таможенной организацией в 1996 году.

Несмотря на выдвигаемые аргументы о необходимости разработки единой универсальной конвенции, специально затрагивающей вопросы предупреждения стихийных бедствий и ликвидации их последствий, пробел в регулировании могли бы восполнить иные источники. Например, в качестве основы для формирования международно-правового обычая могут выступать типовые соглашения на привлечение военных ресурсов, проведение спасательной операции, доставке гуманитарных грузов. Что же касается резолюций органов Организации Объединенных Наций, то они являются административными актами, имеющими целевое назначение – инициировать призыв к оказанию помощи пострадавшему от стихийного бедствия государству. Они, безусловно, обобщают опыт, выдвигают идеи, но в юридическом смысле не определяют правовой статус международной помощи, права и обязанности сторон. Неудивительно, что большинство таких предписаний значительно отличаются друг от друга по существу и с точки зрения их действия в пространстве и во времени. Между тем, пока не сформируется правило поведения, получившее широкое признание, все также будет рано говорить об отраслевой специфики международного сотрудничества при стихийных бедствиях в международном праве.

Библиографический список

Захарова Н.В. Двусторонние договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи социалистических государств // Советское государство и право – М., 1962. – №2.

Ebersole J. The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance / Human Rights Quarterly. Vol. 17, 1995.

Fisher, David. Law and Legal Issues in International Disaster response: A Desk Study / IFRC, 2007.

The Earthquake in Haiti: Law and Legal Issues in International Disaster Response
(Summary)

Aleksandr A. Ilyushchenko[*]

The catastrophic earthquake that devastated Haiti on January 12, 2010, drew aid from many countries and international organizations. However, despite rapid response of the world community, the large-scale relief operations were confronted by legal problems related to restrictions on entering the territory of Haiti and deployment of humanitarian efforts in that country by different international organizations, as well as by lack of a comprehensive body of codified international legal norms, enabling aid to be provided promptly and efficiently.

The article offers a review of international legal and other sources, applicable to regulation of provision of international aid to a country struck by a natural disaster, and provides examples when aid was admitted with consent of an affected country. It further discusses the threshold of the magnitude of a disaster in its relation to the scale and modalities of international response action. As a case-study, the article describes legal aspects of participation in Haiti earthquake response actions of Russian Emergency Ministry's rescue teams and of elements US Armed Forces.

Keywords: natural disaster; earthquake in Haiti; international assistance; international law.

[*] Aleksandr A. Ilyushchenko − post-graduate student of the Chair of International Law, Diplomatic Academy MFA Russia; assistant to the director of the National Center for Crisis Management.