

Правовые основания для гуманитарного доступа во время вооруженного конфликта

Феликс Швендиман*

Феликс Швендиман является сотрудником отдела международного гуманитарного права в Управлении международного права Федерального департамента иностранных дел Швейцарии.

Краткое содержание

Получение и сохранение доступа к нуждающемуся населению для оказания ему гуманитарной помощи является трудной задачей для гуманитарных организаций. Предоставление такого доступа может быть ограничено в силу различных обстоятельств, среди которых ведущиеся военные действия или отсутствие безопасности в силу других причин, разрушенная инфраструктура, часто обременительные бюрократические требования и попытки сторон в вооруженном конфликте намеренно заблокировать такой доступ. Трудности, которые создают такие ограничения, часто сопровождаются отсутствием информации и осведомленности — со стороны государств, негосударственных вооруженных групп и организаций, оказывающих гуманитарную помощь, — о правовых основаниях для такого доступа. Главная цель настоящей статьи — изложение существующих международных правовых оснований, регулирующих гуманитарный доступ в ситуации вооруженного конфликта.

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

* В настоящей статье излагаются только мнения автора и не обязательно мнения Федерального департамента иностранных дел Швейцарии. Автор выражает благодарность Дамарис Карналь за ее ценные замечания.

Вызов: получить и сохранить доступ для оказания гуманитарной помощи

Получить гуманитарный доступ¹ к нуждающемуся населению в зонах конфликта стало во многих случаях все труднее в последние годы, и многие гуманитарные организации считают, что эта трудность является самой значительной из тех, которые предстоит преодолеть в будущем. Почему это так?

С одной стороны, многие из сегодняшних вооруженных конфликтов стали раздробленными и сложными — множество различных групп воюют друг с другом². Сложности возникают и тогда, когда длительные кризисы совпадают с конфликтами и (или) когда на страну, которая уже страдает от конфликта, обрушивается стихийное бедствие. Большинство современных вооруженных конфликтов являются немеждународными, и иногда не разрешается осуществлять гуманитарную деятельность, потому что ее рассматривают как угрозу государственному суверенитету.

С другой стороны, значительно возросло число гуманитарных организаций. Это означает, что требуется больше усилий по координации и больше переговоров для получения гуманитарного доступа. Кроме того, постепенно размываются границы между военными, политическими и гуманитарными операциями. Если одна или несколько сторон в конфликте или часть населения начинают воспринимать гуманитарные организации как инструменты политической игры, получение доступа к нуждающимся может оказаться трудным или невозможным. Сами сотрудники гуманитарных организаций все чаще подвергаются опасности стать объектом нападения из-за этих нечетких границ³.

Трудности, которые создают эти ограничения для гуманитарных организаций, часто усложняются отсутствием осведомленности и информации — у государств, негосударственных вооруженных групп и организаций, оказывающих гуманитарную помощь, — о правовых положениях. Поэтому

1 Понятие «гуманитарный доступ» не имеет определения в международном праве. В настоящей статье гуманитарный доступ понимается как предварительное условие для оказания эффективной гуманитарной помощи, для чего требуется, как это сказано далее, согласие государства или структуры, контролирующей территорию (негосударственной вооруженной группы). В тех случаях, когда потребности в такой помощи существуют в течение длительного времени, этот термин должен включать не только возможность предоставить товары и услуги получателям помощи быстро, но и сохранение такого доступа до тех пор, пока это необходимо.

2 Keynote address by Dr. Jakob Kellenberger, the President of the ICRC, during the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 28 November 2011, p. 2f., доступно по адресу: http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/Speech_ICRC_President_EN.pdf (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

3 См., например: Fiona Terry, 'The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, March 2011, pp. 173—188; Antonio Donini, 'Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, March 2011, pp. 141—157.

главной целью настоящей статьи является изложение существующих международных правовых оснований, регулирующих гуманитарный доступ в ситуациях вооруженного конфликта, даже хотя ограничения доступа редко являются результатом чисто правовых препятствий⁴.

Источники: *Руководство и Пособие для использования на местах по вопросу о гуманитарном доступе в ситуациях вооруженного конфликта*

Какие существуют источники, когда речь идет о гуманитарном доступе? Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии (ФДИД) совместно со своими партнерами создал два справочных документа по вопросу о гуманитарном доступе в ситуациях вооруженного конфликта: «*Нормативные основания для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта. Руководство*» и «*Нормативные основания для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта. Пособие для использования на местах*»⁵.

Защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов является главным компонентом международной политики Швейцарии. Поэтому ФДИД разработал недавно стратегию в этой области⁶. Одна из целей данной стратегии заключается в том, чтобы добиться гарантий гуманитарного доступа к нуждающемуся в помощи населению⁷. Уже в августе 2006 г. во время Стокгольмской конференции по вопросу о быстром восстановлении Ливана Швейцария заявила о своем намерении продолжить работу в направлении решения вопроса о гуманитарном доступе. Позднее ФДИД созвал совещание экспертов в Монтрё (30 июня — 1 июля 2008 г.), на которое были приглашены государственные и военные эксперты, ученые и сотрудники гуманитарных организаций. Цель мероприятия заключалась в том, чтобы выявить основные трудности для получения доступа и подумать о путях преодоления этих трудностей на правовом, политическом и оперативном уровнях⁸. Среди препятствий для получения гуманитарного доступа, которые

4 В настоящей статье мы не ставим перед собой цели предложить исчерпывающий анализ проблем, поднимаемых в ее разных разделах.

5 Эти два документа были представлены во время одного из мероприятий, организованных в ходе XXXI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца 29 ноября 2011 г. Доступно по адресу: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

6 Strategy of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) 2009—2012 on the Protection of Civilians in Armed Conflict, доступно по адресу: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0009.File.tmp/EDA%20Schutz%20der%20Zivilbevölkerung%20e.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

7 Там же, objective 2.2., p. 19.

8 В совещании приняли участие эксперты из Аргентины, Демократической Республики Конго, Египта, Индии, Иордании, Ирака, Канады, Судана, Швейцарии, Шри-Ланки и Южной Африки, а также представители международных и неправительственных организаций. Участники

выявили участники, было отсутствие ясности в отношении существующих правовых обязательств по обеспечению доступа для гуманитарных акторов и отсутствие практического пособия по вопросу о гуманитарном доступе, которое необходимо создать.

На основании выводов совещания в Монтрё была сформирована консультативная группа, состоящая из представителей ФДИД, Международного Комитета Красного Креста (МККК), Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Conflict Dynamics International, для того чтобы выработать рекомендации по разработке *Руководства* по нормативным основаниям для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта и *Пособия* для использования на местах со структурным подходом и практическими рекомендациями для практиков в области оказания гуманитарной помощи. Правовой анализ гуманитарного доступа в настоящей статье основан на материале созданного *Руководства*.

Международно-правовые основания: почему это важно

Важно знать международно-правовые основания (то есть общее международное право, международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное уголовное право), потому что доступ блокируется во многих кризисных ситуациях. Международно-правовые основания являются инструментом обеспечения гуманитарного доступа⁹, и для тех, кто проводит переговоры от имени гуманитарных организаций, они являются важной базой для получения согласия на доступ¹⁰. Правовые основания уточняют обязанности и права сторон в вооруженном конфликте для государств, не участвующих в конфликте, и для гуманитарных акторов. В них также определяются условия, в соответствии с которыми гуманитарные акторы могут или не могут получить доступ к лицам, нуждающимся в помощи. Так предоставляется объективный набор норм, на которые различные акторы могут по отдельности или вместе ссылаться, добиваясь доступа и сохраняя его.

Международно-правовые основы излагаются ниже, по разделам, для того чтобы дать ответы на следующие вопросы:

1. Кто несет главную ответственность за удовлетворение основных потребностей пострадавшего населения?
2. Если население продолжает нуждаться в помощи, что могут сделать гуманитарные акторы?

высказывали свои личные точки зрения. Дискуссия ограничивалась ситуациями вооруженных конфликтов и не была посвящена какому-либо конкретному контексту.

9 ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Report prepared for the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 2011, p. 24.

10 См.: Gerard McHugh and Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*, OCHA, New York, 2006.

3. В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться в соответствии с международным гуманитарным правом?
4. Какие существуют обязательства в отношении обеспечения гуманитарного доступа в соответствии с правами человека?
5. Каковы последствия нарушений?

В заключение статьи приводятся размышления о том, являются ли существующие правовые основания адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа. И наконец, правовые основания для гуманитарного доступа суммируются в отдельной врезке.

Кто несет основную ответственность за удовлетворение первоочередных потребностей пострадавшего населения?

В соответствии с международным правом основную ответственность за удовлетворение первоочередных потребностей пострадавшего населения несут государства. Это следствие принципа суверенитета¹¹, что было подтверждено международной практикой¹². Например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/182 (1991) (Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи ООН) подтверждает:

«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»¹³.

Если население продолжает нуждаться в помощи, что могут сделать гуманитарные акторы?

Вопрос доступа гуманитарных акторов становится острым, когда государство не хочет или не может полностью выполнить свои обязанности в соответствии с правом для того, чтобы удовлетворить основные потребности

11 Устав Организации Объединенных Наций, статья 2 (1).

12 См.: Резолюция ГА ООН 43/131 (1988), 8 декабря 1988 г.; Резолюция ГА ООН 45/100 (1990), 14 декабря 1990 г.; Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г.; Резолюция СБ ООН 1706 (2006), 31 августа 2006 г., п. 12; Резолюция СБ ООН 1814 (2008), 15 мая 2008 г., п. 17; Резолюция СБ ООН 1894 (2009), 11 ноября 2009 г., преамбула, ч. 5 и 6; Резолюция СБ ООН 1906 (2009), 23 декабря 2009 г., п. 3; Резолюция СБ ООН 1910 (2010), 28 января 2010 г., преамбула, ч. 16; Резолюция СБ ООН 1923 (2010), 25 мая 2010 г., п. 2; и Резолюция СБ ООН 1970 (2011), 26 февраля 2011 г., преамбула, ч. 9.

13 Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г., Приложение, ч. 4.

пострадавшего населения во время вооруженного конфликта. Вопрос тогда заключается в том, что могут сделать гуманитарные акторы для удовлетворения этих потребностей. Они могут предложить свои услуги в соответствии с международным гуманитарным правом, которое содержит нормы, касающиеся гуманитарной помощи и доступа к гражданскому населению, пострадавшему от вооруженных конфликтов¹⁴.

Предложения оказать гуманитарную помощь не могут рассматриваться как иностранное вмешательство во внутренние дела принимающего государства, если соблюдаются¹⁵ принципы гуманности¹⁶, беспристрастности¹⁷ и недопущения дискриминации¹⁸. Международный суд отмечал:

«Нет никакого сомнения в том, что предоставление строго гуманитарной помощи лицам или силам в другой стране, какими бы ни были их политические пристрастия или цели, не может рассматриваться как незаконное вмешательство или как действия, каким-либо образом нарушающие международное право»¹⁹.

Поэтому гуманитарные акторы могут предложить свои услуги, но не обязаны делать этого.²⁰ Чтобы гуманитарную помощь не считали незаконным вмешательством во внутренние дела государства, она должна предоставляться в соответствии с гуманитарными принципами.

14 Статья 3(2), общая для четырех Женевских конвенций; ЖК IV, статьи 10 и 59(2); ДП I, статья 70(1); ДП II, статья 18(1) и (2).

15 Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г., Приложение, ч. 2. Самым очевидным проявлением принципа невмешательства является статья 2(4) Устава ООН, которая запрещает государствам-членам использовать силу против территориальной целостности или политической независимости любого государства или любым другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций.

16 Единственной причиной должны быть страдания людей, и предложение должно быть направлено исключительно на удовлетворение гуманитарных потребностей.

17 Принцип беспристрастности требует, чтобы лица, участвующие в операции, не отдавали предпочтения ни одной из сторон из-за сочувствия или ради собственных интересов. Пикте, Жан. *Основополагающие принципы Красного Креста. Комментарий*. Москва, МККК, 1997, с. 54 и далее.

18 Принцип недопущения дискриминации запрещает проведение различий в ущерб определенных лиц «единственно по причине того, что они принадлежат к какой-то особой категории» на основании таких критериев, как расовая принадлежность, религия или политические убеждения. См.: Пикте, примечание 17 выше, с. 38. Однако принцип недопущения дискриминации не исключает положительных действий в интересах особенно уязвимых групп населения. См.: Yves Sandoz et al. (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1987, para. 2821.

19 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 1986, para. 242. Суд далее отметил, что гуманитарная помощь разрешена, если она включает «предоставление продовольствия, одежды, лекарств и другой гуманитарной помощи и не включает предоставления оружия, систем оружия, боеприпасов или другого оборудования, транспортных средств или материала, который может быть использован для причинения серьезного телесного вреда или смерти». Там же, para. 97.

20 Yoram Dinstein, 'The right to humanitarian assistance', in *Naval War College Review*, Vol. 53, No. 4, 2000, pp. 77—92.

В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться в соответствии с международным гуманитарным правом?

В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться — эти вопросы будут рассмотрены на примере трех ситуаций, которые регулируются международным гуманитарным правом: международный вооруженный конфликт (не включающий оккупацию), немеждународный вооруженный конфликт и оккупация. Хотя военная оккупация является формой международного вооруженного конфликта, эта часть будет проанализирована в конце, потому что гуманитарный доступ регулируется в этой ситуации совсем по-другому.

Согласие и условия во время международного вооруженного конфликта (исключая оккупацию)

На территориях иных, нежели оккупированные, гуманитарные операции могут осуществляться с согласия заинтересованных сторон в соответствии со статьей 70 (1) Дополнительного протокола I 1977 г. Это предварительное условие уравнивает интересы гражданского населения и интересы принимающего государства²¹. Предварительные версии Дополнительных протоколов в 1973 г. содержали обязательство принять гуманитарную помощь, если она отвечает определенным требованиям, например беспристрастности и гуманности²². Однако чтобы защитить суверенитет принимающего государства, требование о согласии было добавлено

21 Heike Spieker, 'The right to give and receive humanitarian assistance', in Hans-Joachim Heintze and Andrej Zwitter (eds), *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg, 2011, p. 13.

22 Проект Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (1973 г.), статья 62 (1): «Если гражданское население снабжается недостаточным образом, в частности продовольствием, одеждой, лекарствами и больничным оборудованием, а также средствами для обеспечения кровом, стороны в конфликте *должны принять* помощь, которая является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своей природе и проводится без какого-либо различия неблагоприятного характера, и содействовать ее предоставлению» (курсив автора). ICRC, 'Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949', Geneva, 1973, p. 78, доступно по адресу: http://www.loc.gov/frd/Military_Law/pdf/RC-Draft-additional-protocols.pdf (последнее посещение — декабрь 2011 г.). См. также: Проект Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям (1973 г.), статья 33(1): «Если гражданское население снабжается недостаточным образом, в частности продуктами питания, одеждой, лекарствами и медицинскими материалами, а также средствами обеспечения кровом, стороны в конфликте *должны принять* помощь, которая является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своей природе и предоставляется без какого-либо различия неблагоприятного характера, и оказывать все возможное содействие ее предоставлению» (курсив автора). Там же., p. 165.

в ходе Дипломатической конференции 1974—1977 гг.²³ Тем не менее представители государств четко заявили, что это условие не подразумевало, что затронутые стороны имели абсолютное и неограниченное право отказать в согласии на оказание помощи²⁴.

Чем обусловлена обязанность государств принять помощь? Отказаться в согласии нельзя как минимум по произвольным основаниям²⁵. Отказ должен основываться на законных причинах²⁶. Чтобы выяснить, является ли решение не принимать помощь произвольным, следует рассмотреть обстоятельства в каждом отдельном случае²⁷. В экстремальных ситуациях, когда отсутствие гуманитарной помощи можно приравнять к голоду, нет никаких

23 Акты Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (CDDH), Geneva, 1974—1977, на английском языке доступно по адресу: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/RC-dipl-conference-records.html (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

24 Представитель Швейцарии сказал, что его делегация предпочла бы вычеркнуть слова «при условии согласия соответствующих сторон», которые, по их мнению, противоречат духу IV Женевской конвенции. Представитель Германии подчеркнул, что сторона, не дающая своего согласия, должна это сделать по вполне законным причинам, а не в силу произвольного решения и капризности. См.: CDDH, примечание 23 выше, т. 12, CDDH/II/SR.87, p. 375, ч. 26—27, на английском языке доступно по адресу: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/RC-records_Vol-12.pdf (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

25 Эта точка зрения подтверждается в инструментах мягкого права. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны подтверждают, что предложения о помощи, предоставляемой гуманитарными организациями и другими соответствующими акторами, «не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь...» (Принцип 25). В 1998 г. Генеральный секретарь ООН заявил, что «Гуманитарный доступ — это, помимо всего прочего, неотъемлемое право беженцев, перемещенных лиц и других гражданских лиц, находящихся в условиях конфликта, а не какая-то произвольная уступка гуманитарным организациям» (Генеральный секретарь ООН, Доклад о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, UN Doc. S/1998/883 (1998), ч. 15) (курсив автора). Несколько экспертов пытались дать примеры значения слова «произвольная» в контексте обязанности принять гуманитарную помощь без составления исчерпывающего перечня. Например, государственный суверенитет, национальный правовой порядок, национальная гордость и (или) национальные интересы, политическая направленность и заинтересованность режима во власти не должны преобладать, если помощь действительно необходима для спасения жизней. См.: *Yearbook of the Institute of International Law*, Session of Bruges, Paris, Vol. 70, Part I, 2003, p. 563; Robert Kolb, 'De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 856, 2004, p. 869.

26 Причины настоятельной военной необходимости могут считаться законными причинами по мнению Кати Луопаярви. См.: Katja Luopajarvi, 'Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law?', in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 15, No. 4, 2003, p. 689.

27 Институт международного права (*Resolution of the Institute of International Law on Humanitarian Assistance*, Bruges Session 2003, Art. VIII.1) приходит к выводу, что «пострадавшие государства обязаны не отвергать произвольно и неоправданно предложение *bona fide*, направленное исключительно на предоставление гуманитарной помощи и не отказывать в доступе к жертвам. В частности, они не могут отклонить предложение или отказать в доступе, если такой отказ может угрожать осуществлению основных права человека жертв или будет составлять нарушение запрета на использование голода среди гражданских лиц в качестве метода ведения войны».

законных причин для оправдания отказа²⁸. Статья 54 (1) Дополнительного протокола I предусматривает, что «[з]апрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны»²⁹.

Каковы условия, в соответствии с которыми деятельность по оказанию гуманитарной помощи должна осуществляться? В соответствии со статьей 70 (2) Дополнительного протокола I все государства должны разрешать «быстрый и беспрепятственный провоз всех поставок, оборудования и персонала [...] даже если такая помощь предназначается для гражданского населения противной стороны». Это положение применяется по отношению ко всему гражданскому населению (не только уязвимым группам), и поставки помощи включают все припасы, необходимые для выживания населения (не только конкретные категории товаров)³⁰. Далее Дополнительный протокол I запрещает государствам задерживать провоз грузов помощи и направлять их не по назначению. Исключения разрешаются только в случаях срочной необходимости и если это делается в интересах соответствующего населения³¹. Это значит, что задержка может быть оправдана, если по причинам безопасности невозможно въехать на территорию стороны, разрешающей транзит, особенно если она является стороной в конфликте. Согласно Комментарию к Дополнительным протоколам, направление грузов помощи на другие цели может быть разрешено:

«...если происходит задержка с транспортировкой скоропортящихся продуктов, всегда при условии, что их можно возместить новыми поставками, как только будут восстановлены нормальные условия. Это может быть оправдано и в случае стихийного бедствия на территории стороны, через которую проходит груз гуманитарной помощи, если продовольствие еще более необходимо для жертв этого бедствия, чем для тех, кому оно изначально предназначалось. Однако в этом случае груз может быть перенаправлен только с согласия донора»³².

28 Ребекка Барбер считает, что в обычном международном праве существует обязательство давать согласие на оказание гуманитарной помощи, независимо от того, может ли отказ привести к голоду или нет. См.: Rebecca Barber, 'Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 874, 2009, p. 391.

29 Эта норма является также и обычной по своему характеру, см.: Хенкергс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза. *Обычное международное гуманитарное право. Нормы*. Москва, МККК, 2006. Норма 53 (далее — Обычное международное гуманитарное право). Доступно по адресу: <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (последнее посещение — декабрь 2011 г.). Под использованием голода понимаются действия, заставляющие «население испытывать голод, в частности лишаящие его источников питания или припасов» (Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, ч. 2089).

30 Статья 17 ЖК IV касается только эвакуации определенных уязвимых групп (раненых, больных, немощных, престарелых лиц, детей и рожениц) и прохода служителей всех религий, медицинского персонала и оборудования. Статья 23(1) ЖК IV ограничивает гуманитарную помощь определенными видами товаров, и обязательство разрешать свободный провоз других припасов, таких как продовольствие или одежда, действует, только если речь идет об особенно уязвимых гражданских лицах.

31 ДП I, статья 70(3)(с).

32 Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, ч. 2845—2847.

Стороны в конфликте обязаны предпринять меры для защиты грузов гуманитарной помощи и способствовать их быстрейшему распределению, а также обязаны содействовать эффективной международной координации действий по оказанию помощи и облегчать ее³³. Однако стороны в конфликте и другие государства — участники Дополнительного протокола I имеют право предписать технические условия, такие как определенное время и маршруты³⁴. Им также разрешено проверить грузы или попросить Державу-покровительницу или беспристрастную гуманитарную организацию наблюдать за действиями по оказанию гуманитарной помощи на местах³⁵.

Персонал, участвующий в операциях по оказанию гуманитарной помощи, пользуется уважением и защитой, ему следует в максимально практически возможной степени помогать в выполнении его миссии³⁶. Но персонал гуманитарных организаций не может выходить за рамки своей миссии ни при каких обстоятельствах и должен соблюдать требования безопасности, предъявляемые государствами, на чьей территории он работает. Деятельность тех, кто не выполняет этих условий, может быть прекращена³⁷.

Согласие и условия в немеждународных вооруженных конфликтах

Вопрос о гуманитарной помощи и доступе не упоминается четко в статье 3, общей для четырех Женевских конвенций. Однако статья 18 (2) Дополнительного протокола II предусматривает, что деятельность по оказанию помощи должна предприниматься при условии согласия на нее заинтересованной стороны³⁸. Как и в международных вооруженных конфликтах, где отсутствие гуманитарной помощи может привести к голоду, не существует никаких законных причин для оправдания отказа. Статья 14 Дополнительного протокола II запрещает использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий.

С практической точки зрения согласие соответствующих негосударственных вооруженных групп, контролирующих территорию, о

33 ДП I, статья 70(4) и (5).

34 ДП I, статья 70(3)(а). См. также: ЖК IV, статья 23.

35 ДП I, статья 70(3)(b). См. также: ЖК IV, статья 23. Держава-покровительница — это государство, которое представляет интересы «покровительствуемого» государства и его граждан в третьем государстве.

36 ДП I, статья 71. Правило, согласно которому персонал, участвующий в операциях по оказанию гуманитарной помощи, и предметы гуманитарной помощи должны уважаться и защищаться, является и нормой обычного гуманитарного права. См.: Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Нормы 31, 32 и 56.

37 ДП I, статья 71(4).

38 Это обязательство предусматривается и в обычном праве. См.: Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Норма 55: «Стороны в конфликте должны разрешать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи для нуждающихся гражданских лиц и содействовать ему, при условии, что такая гуманитарная помощь носит беспристрастный характер и оказывается без какого-либо неблагоприятного различия; при этом стороны в конфликте имеют право ее контролировать».

которой идет речь, или действующих на ней, необходимо для того, чтобы осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи³⁹. Тем не менее обращение к негосударственной вооруженной группе с просьбой дать согласие на гуманитарные операции не означает ее признания, как и не дает этому актору никакого правового статуса⁴⁰. Конвенция Африканского Союза о защите лиц, перемещенных внутри страны в Африке, и оказании им помощи (Кампальская конвенция) является новаторской, поскольку конкретно упоминает вооруженные группы⁴¹. В договоре говорится, что членам вооруженных групп воспрещается препятствовать предоставлению гуманитарной помощи и провозу всех грузов помощи и оборудования и проезду персонала к лицам, перемещенным внутри страны⁴².

Согласно норме обычного права стороны в немеждународных вооруженных конфликтах должны содействовать быстрому и беспрепятственному провозу гуманитарной помощи для нуждающихся в ней гражданских лиц⁴³. Кроме того, персонал, задействованный в операциях по оказанию помощи, и предметы помощи должны уважаться и защищаться; должна обеспечиваться свобода передвижения уполномоченного персонала, участвующего в оказании гуманитарной помощи. Его передвижения могут только временно ограничиваться в случае настоятельной военной необходимости⁴⁴.

Согласие и условия во время оккупации

В соответствии с правом оккупации оккупирующая держава имеет четко обозначенную обязанность обеспечить удовлетворение основных потребностей населения, находящегося под ее контролем. Это вытекает, прежде всего, из статьи 55 (1) Женевской конвенции IV, которая предусматривает, что оккупирующая держава обязана обеспечить поставки продовольствия и медицинских

39 Даже хотя ДП II, статья 18(2), предоставляет законному правительству преимущество по сравнению со стороной повстанцев, требуя согласия «Высокой Договаривающейся Стороны». См.: Denise Plattner, 'Assistance to the civilian population: the development and present state of international humanitarian law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 32, No. 288, pp. 249—263. См. также: Joakim Dungen, 'A right to humanitarian assistance in internal armed conflicts respecting sovereignty, neutrality and legitimacy: practical proposals to practical problems', in *Journal of Humanitarian Assistance*, 2004, доступно по адресу: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/838> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

40 См., например, общую статью 3 (4) четырех Женевских конвенций.

41 В соответствии со статьей 1 (е) Кампальской конвенции выражение «вооруженные группы» означает антиправительственные вооруженные силы или другие организованные вооруженные группы, которые не входят в состав вооруженных сил государства. Этот договор еще не вступил в силу в качестве обязательного для выполнения инструмента международного права.

42 Кампальская конвенция, статья 7 (5) (g). Важно отметить, что этот договор включает формулировку, обеспечивающую невозможность использовать договор в качестве доказательства легитимности групп, к которым обращаются с просьбой. См. статью 7 (1). *Kampala Convention*, Art. 7(5)(g). It is important to note that this treaty includes a disclaimer to avoid the treaty being used as proof of legitimacy for the groups addressed: see Art. 7(1).

43 Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, норма 55.

44 Там же, нормы 31, 32, и 56.

материалов для гражданского населения. Статья 69 (1) Дополнительного протокола I предусматривает далее, что оккупирующая держава должна обеспечить, без какого-либо различия неблагоприятного характера, снабжение одеждой, постельными принадлежностями, кровом и другими припасами, важными для выживания гражданского населения, а также предметами, необходимыми для религиозных обрядов⁴⁵. Налагая четкие обязательства в этом отношении, Женевская конвенция IV и Дополнительный протокол I не обходят молчанием материальные трудности, с которыми оккупирующая держава может столкнуться на практике. Эти инструменты предусматривают, что оккупирующая держава обязана удовлетворять эти потребности, «в максимально возможной степени используя имеющиеся у нее средства»⁴⁶. Финансовые ограничения или транспортные проблемы, например, могут серьезно повлиять на способность соответствующих властей выполнить их обязательства⁴⁷.

Однако если оккупирующая держава не может выполнить свои обязательства по снабжению гражданского населения, находящегося под ее контролем, важнейшими припасами, она должна дать согласие на оказание гуманитарной помощи этому населению⁴⁸. Это обязательство является безусловным⁴⁹. Оккупирующая держава должна либо обеспечить гражданское население основными припасами, либо согласиться на гуманитарную деятельность.

Оккупирующая держава обязана способствовать осуществлению мероприятий по оказанию гуманитарной помощи всеми имеющимися в ее распоряжении способами⁵⁰. Кроме того, оккупирующая держава должна способствовать быстрому распределению грузов помощи, которые надлежит освободить от всех сборов, налогов и таможенных пошлин, если они не являются необходимыми для экономики оккупированной территории⁵¹. Грузы гуманитарной помощи не должны направляться на цели иные, нежели те, для которых они предназначены. Исключения из этого правила допускаются только в случаях срочной необходимости и если это происходит в интересах населения оккупированной территории и с согласия Державы-покровительницы⁵². Права и обязанности персонала, участвующего в операциях по оказанию гуманитарной помощи, применимы и во время оккупации⁵³.

45 Эти обязанности могут рассматриваться как логическое следствие общей обязанности оккупирующей державы принять все практически возможные меры для восстановления и обеспечения адекватных условий жизни для гражданского населения. Гаагское положение, касающееся законов и обычаев сухопутной войны, 18 октября 1907 г., статья 43.

46 ЖК IV, статья 55(1); ДП I, статья 69(1).

47 Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, (IV) Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, ICRC, Geneva, 1958, p. 310.

48 ЖК IV, статья 59(1).

49 J. S. Pictet, примечание 47 выше, с. 320; Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, с. 813.

50 ЖК IV, статья 59(1).

51 ЖК IV, статья 61(2).

52 ЖК IV, статья 60. О настоятельной необходимости см. выше в разделе «Согласие и условия в международном вооруженном конфликте (исключая оккупацию)».

53 ДП I, статья 69(2) в связи с ДП I, статья 71. См. комментарии выше в разделе «Согласие и условия в международном вооруженном конфликте (исключая оккупацию)».

Кроме того, Женевская конвенция IV устанавливает обязанность третьих государств, включая особенно те, через территорию которых должны доставляться грузы помощи. Участники Конвенции должны разрешать провоз таких грузов и гарантировать их защиту⁵⁴. Однако власти, дающие разрешение, могут проверить грузы, чтобы убедиться, что операция носит строго гуманитарный характер, кроме того, они могут предписывать время и маршруты прохождения грузов⁵⁵.

Какие существуют обязательства в отношении обеспечения гуманитарного доступа в соответствии с правами человека?

Международное право прав человека продолжает применяться вместе с международным гуманитарным правом во время вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера. Обе отрасли дополняют друг друга и не являются взаимоисключающими⁵⁶. Основные инструменты права прав человека не имеют прямых упоминаний гуманитарной помощи и доступа. Однако некоторые ссылки можно обнаружить в Конвенции о правах ребенка⁵⁷, Африканской хартии прав и благосостояния ребенка⁵⁸ и в Кампальской конвенции⁵⁹.

В целом, государства имеют обязанность обеспечить минимальный уровень осуществления всех экономических, социальных и культурных прав во всякое время⁶⁰. При определении содержания этих обязательств Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) называл основные продукты питания, первичную медицинскую помощь, элементарный кров и жилье⁶¹. Государства должны уважать, защищать и

54 ЖК IV, статья 59(3). Эта обязанность связывает и государства, объявляющие блокаду на оккупированных территориях. Грузам гуманитарной помощи должно быть разрешено проходить через блокаду. См.: Международный институт Гуманитарного права, Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море, ч. 103, что широко признано в качестве международного обычного права.

55 ЖК IV, статья 59(4).

56 МС, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, Консультативное заключение, 9 июля 2004 г., ч. 106. См. также: Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General (2005), para. 143; Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), ч. 11.

57 Конвенция ООН о правах ребенка, статья 22(1).

58 Африканская хартия прав и благосостояния ребенка статья 23(1).

59 Кампальская конвенция, статьи 5(6) и (7), статьи 7(5)(b) и (5)(g).

60 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) не допускает отступлений от обязательств во время чрезвычайных ситуаций, и общий характер государственных обязанностей по реализации этих прав изложен в статье 2 (1) МПЭСКП: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

61 КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, п. 10; Замечание общего порядка № 12, пп. 8—13.

обеспечивать осуществление этих прав⁶². Право на питание и право на медицинскую помощь описываются в качестве примеров.

Что касается прав на питание⁶³, то КЭСКИ устанавливает, что

«Обязательство уважать существующий доступ к достаточному питанию требует от государств-участников не принимать никаких мер, препятствующих такому доступу. Обязательство защищать требует принятия государством мер по обеспечению того, чтобы юридические или физические лица не лишали физических лиц доступа к достаточному питанию. Обязательство осуществлять (облегчать) означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность. Наконец, в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно осуществлять (обеспечивать) это право»⁶⁴.

Минимальные основные обязательства государств, связанные с осуществлением права на здоровье⁶⁵, включают, по крайней мере,

«обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп; обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода; обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой»⁶⁶.

См. также принцип 18(2) Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, который устанавливает: «Независимо от обстоятельств и без какой бы то ни было дискриминации компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают перемещенным внутри страны лицам как минимум безопасный доступ к: а) основным продуктам питания и питьевой воде; б) элементарному крову и жилью; с) надлежащей одежде; и д) основным медицинским услугам и первой помощи.

62 КЭСКИ, Замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, п. 15; КЭСКИ, Замечание общего порядка №15 о праве на воду, п. 20; КЭСКИ, Замечание общего порядка № 14, Право на наивысший достижимый уровень здоровья, п. 33; Маастрихтские руководящие принципы о нарушениях экономических, социальных и культурных прав, Маастрихт, 22 — 26 января 1997 г., ч. 6.

63 МПЭСКИ, статья 11. См. также: Jelena Pejić, “The right to food in situations of armed conflict: the legal framework”, in *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 844, 2001, pp. 1097—1109.

64 КЭСКИ, замечание общего порядка № 12, п. 15.

65 МПЭСКИ, статья 12.

66 КЭСКИ, замечание общего порядка № 14, п. 43.

Можно сказать, что международное право прав человека и особенно защита, предусматриваемая Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), предоставляет более весомую защиту гуманитарной помощи, чем международное гуманитарное право в ситуациях, когда ограничения на гуманитарную помощь приписываются государствам — участникам МПЭСКП⁶⁷.

Государства должны обращаться за международной помощью, необходимой для выживания населения и удовлетворения его основных потребностей⁶⁸. Государство, которое заявляет, что оно не в состоянии выполнить свои правовые обязательства по причинам от него не зависящим, должно продемонстрировать, «что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства»⁶⁹. При определении того, действительно ли государство не может выполнить своих обязательств в соответствии с правом прав человека, необходимо рассмотреть как существующие в государстве ресурсы, так ресурсы, которые оно может получить от международного сообщества⁷⁰.

Каковы последствия нарушений?

Государство несет ответственность за нарушения международного права в отношении гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта, если нарушения приписываются государству⁷¹. Совет Безопасности ООН неоднократно рассматривал нарушения международного права негосударственными вооруженными группами⁷². Более того, международное уголовное

67 R. Barber, примечание 28 выше, с. 395.

68 Institute of International Law, Resolution of the Institute of International Law on Humanitarian Assistance, Bruges Session 2003, Art. III.3; R. Kolb, примечание 25 выше, с. 864. См. также: Кампальская конвенция, статья 5(6).

69 КЭСКИ, Замечание общего порядка № 3, п. 10; КЭСКИ, Замечание общего порядка № 12, п. 17. См. также: Statement of the CESCR, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' Under an Optional Protocol to the Covenant, UN Doc. E/C.12/2007/1 (2007), 10 May 2007, para. 4.

70 КЭСКИ, замечание общего порядка № 3, п. 13.

71 Проект статей об ответственности государств Комиссии международного права напоминает об общем принципе международного права, в силу которого нарушение государством своего международного обязательства составляет международно-противоправный акт, влекущий за собой международную ответственность государства. Комиссия международного права, Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи 1 и 2.

72 Например, в резолюции о кризисе в Гвинее-Биссау Совет Безопасности «призывает всех, кого это касается, включая правительство и самопровозглашенную военную хунту, строго соблюдать соответствующие положения международного права, в том числе нормы гуманитарного права и права прав человека, и обеспечивать международным гуманитарным организациям безопасный и беспрепятственный доступ к лицам, нуждающимся в помощи в результате конфликта». Резолюция СБ ООН 1216 (1998), 21 декабря 1998 г., п. 5. См. также: Резолюция СБ ООН 1478 (2003), 6 мая 2003 г., п. 8; Резолюция СБ ООН 1649 (2005), 21 декабря 2005 г., преамбула, пп. 4 и 5; Резолюция СБ ООН 1674 (2006), 28 апреля 2006 г., п. 22; Резолюция

право запрещает определенное поведение и считает, что нарушители должны нести ответственность за нарушение этих норм.

Военные преступления

Отказ в предоставлении гуманитарной помощи и в доступе к гражданским лицам может при определенных обстоятельствах составлять военное преступление — использование голода. Международное гуманитарное право запрещает использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны как во время международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов⁷³. В Римском статуте Международного уголовного суда проводится различие между международными и немеждународными вооруженными конфликтами в том, что касается использования голода среди гражданского населения. В международных вооруженных конфликтах преднамеренное использование голода в качестве метода ведения войны путем лишения объектов, необходимых для выживания гражданского населения, запрещено, включая «умышленное создание препятствий для предоставления помощи, как это предусмотрено в Женевских конвенциях»⁷⁴. В немеждународных вооруженных конфликтах использование голода в качестве метода ведения войны не составляет военного преступления в соответствии со Статутом. Однако использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны является военным преступлением согласно нескольким национальным законодательствам, и государства осудили практику использования голода во время немеждународных вооруженных конфликтов⁷⁵.

Нападения на лиц или объекты, участвующие в предоставлении гуманитарной помощи, — если они не принимают прямого участия в военных действиях — является военным преступлением в соответствии с Римским статутом, если такие нападения имеют место во время и в связи с международным или немеждународным вооруженным конфликтом⁷⁶. Обязательство

СБ ООН 1794 (2007), 21 декабря 2007 г., п. 17; Резолюция СБ ООН 1936 (2010), 5 августа 2010 г. преамбула, ч. 14.

73 ДП I, статья 54; ДП II, статья 14; Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Норма 53.

74 Римский статут Международного уголовного суда, 17 июля 1998 г., A/CONF.138/9, статья 8(2)(b) (xxv).

75 Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, т. I, Норма 53, с. 187—188. Это может указывать на возникновение криминализации голода среди гражданского населения в обычном праве во время немеждународных вооруженных конфликтов. См. также: J. Dungal, примечание 39 выше.

76 Римский статут дает этому следующее определение в статьях 8(2)(b)(iii) и (e)(iii): «Умышленное нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или транспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, пока они имеют право на защиту, которой пользуются гражданские лица или гражданские объекты по международному праву вооруженных конфликтов».

обеспечить привлечение к ответственности лиц, совершающих нападения на гуманитарный персонал, взяли на себя государства, способствуя принятию дисциплинарных мер и уголовного преследования⁷⁷.

Преступления против человечности

Деяния, составляющие преступления против человечности, могут включать отказ в предоставлении гуманитарной помощи и доступе, если это совершается в рамках широкомасштабных и систематических нападений, направленных против гражданского населения, и если такое нападение совершается сознательно⁷⁸. К таким деяниям относятся убийство, истребление, пытки, преследования и другие негуманные акты⁷⁹. Римский статут, определяя такое преступление против человечности, как «истребление», включает в его состав, среди прочего, «лишение доступа к продуктам питания и лекарствам, рассчитанное на то, чтобы уничтожить часть населения»⁸⁰. Лица, несущие ответственность за преступления, могут преследоваться в судебном порядке национальными и международными судами.

Заключение: является ли существующая правовая система адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа?

Напряженность между потребностями жертв в получении гуманитарной помощи, заинтересованностью международного сообщества в предоставлении помощи и правом государства решать, кто и что может вступить на его территорию, является очевидной⁸¹. Обычно международное гуманитарное право требует, чтобы достигался баланс между военной необходимостью и требованиями гуманности⁸². Трудными вопросами в том, что касается гуманитарного доступа, являются следующие: как именно добиться этого баланса и каковы возможные области дальнейших разъяснений?

77 XXXI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Резолюция 2: «Четырехлетний план действий по имплементации международного гуманитарного права», 31С/11/R2, доступно по адресу: http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/R2_4-Year_Action_Plan_EN.pdf (последнее посещение — декабрь 2011).

78 См.: Christa Rottensteiner, 'The denial of humanitarian assistance as a crime under international law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 81, No. 835, 1999, pp. 555—582.

79 Римский статут, статья 7(1).

80 Римский статут, статья 7(1)(b) и 7(2)(b).

81 Государства, например, для того чтобы ограничить гуманитарный доступ, могут заявить, что нет нужды в гуманитарной помощи: Ruth Abril Stoffels, 'Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855, 2004, pp. 537—538.

82 См., например: ДП I, статья 51, о защите гражданского населения; Daniel Thürer, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, Hague Academy of International Law, The Hague, 2011, p. 69.

В какой мере стороны, как в международных, так и в немеждународных конфликтах, обязаны принимать гуманитарную деятельность? Надлежащую меру можно уточнить, определив, на каких основаниях, кроме голода, в разрешении не может быть отказано⁸³. Или, в позитивном отношении, обязательство принять гуманитарную помощь может быть определено⁸⁴. Уточнения касательно объема и ограничений права контроля, который сторонам разрешается производить в отношении операций по оказанию гуманитарной помощи, также были бы полезными. Например, степень, до которой гуманитарные организации могут пользоваться свободой передвижения, осуществляя свою деятельность, и соответствующее право сторон в вооруженных конфликтах ограничивать их свободу по причинам настоятельной военной необходимости могли бы быть определены более точно.

В целом, существующая правовая система является адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа, но вышеупомянутые вопросы можно было бы уточнить. С учетом сказанного следует отметить, что ничего не мешает гуманитарным акторам постараться добиться большего доступа, чем предусмотрено в международном праве. Международное право дает ограничения или минимальные стандарты гуманитарного доступа. Важно использовать наиболее убедительные аргументы, которые дадут возможность выполнить положения международного права о гуманитарном доступе и обеспечить благополучие гражданского населения⁸⁵. Даже хотя ограничения на доступ редко бывают обусловлены чисто правовыми препятствиями (гуманитарный доступ часто осложняется административными ограничениями, например, трудностями с получением виз, получением разрешения на импорт товаров гуманитарной помощи или неоднократными проверками), юридические основания являются полезным инструментом для получения и сохранения доступа к пострадавшему населению. Это означает, что правовые основания должны быть хорошо известны и информация о них

83 Государства взяли обязательство принять адекватные меры на национальном уровне, включая национальное законодательство, для того, чтобы выполнить свои международные обязательства, касающиеся произвольного препятствования оказанию гуманитарной помощи. См.: 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 2, note 77.

84 Ведутся также дебаты относительно потенциального права навязать помощь без согласия заинтересованных сторон. Х. Спикер приходит к выводу, что до сегодняшнего дня «право на доступ» не выкристаллизовалось в обычном международном праве. См. Н. Spieker, примечание 21 выше, с. 17—18.

85 Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) опубликовало в 2011 г. исследование, где выделены семь категорий наилучших способов получения и сохранения гуманитарного доступа в очень опасных обстоятельствах. См.: Jan Egeland, Adele Harmer, and Abby Stoddard, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, OCHA, New York, 2011, pp. 18ff. См. также: «Общие проблемы защиты, касающиеся пострадавшего от вооруженного конфликта населения» в Заявлении Председателя Совета Безопасности S/PRST/2010/25 от 22 ноября 2010 г. Furthermore, UNITAR'S Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT) — a technology-intensive programme delivering imagery analysis and satellite solutions — can help humanitarian actors within and outside the UN to help make a difference in critical areas such as humanitarian relief. См.: <http://www.unitar.org/unosat/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

должна распространяться⁸⁶, и как гуманитарные акторы, так и те, кто может препятствовать доступу, должны получить подготовку в этом отношении⁸⁷.

Резюме

В следующих пунктах кратко излагаются международные правовые основания гуманитарного доступа во время вооруженных конфликтов.

- Главная ответственность за удовлетворение основных потребностей пострадавшего населения лежит на государствах.
- Гуманитарные акторы могут предложить свои услуги, но не обязаны делать этого. Гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с гуманитарными принципами, чтобы ее не рассматривали как незаконное вмешательство во внутренние дела государства.
- На территориях иных, нежели оккупированные территории, гуманитарные организации должны получить согласие заинтересованных сторон на свою деятельность. Проблемой правового характера является определение в каждом конкретном случае того, могут ли заинтересованные государства выдвинуть законные причины для отказа разрешить гуманитарную деятельность на своей территории. Необходимо установить, в соответствии с какими критериями отказ можно считать произвольным и поэтому противоречащим соответствующим положениям международного гуманитарного права. В экстремальных ситуациях, когда отсутствие гуманитарной помощи можно приравнять к голоду, не существуют никакие законные причины, оправдывающие отказ.
- Обращение к негосударственной вооруженной группе с просьбой дать согласие на предоставление гуманитарной помощи не означает признания этого актора и не придает ему никакого правового статуса.
- На оккупированных территориях оккупирующая держава имеет четко определенное обязательство либо обеспечить достаточное снабжение населения, либо согласиться на оказание гуманитарной помощи и всячески ей содействовать, если всё население или часть его снабжается недостаточно.
- Персонал и объекты, задействованные в оказании гуманитарной помощи, должны пользоваться уважением и защитой, должна быть обеспечена свобода передвижения персонала, участвующего в операции по оказанию гуманитарной помощи. Стороны в конфликте имеют право предписать технические условия, например, определенные заранее

86 См.: ЖК I, статья 47; ЖК II, статья 48; ЖК III, статья 127; ЖК IV, статья 144; ДП I, статья 83; ДП II, статья 19.

87 Цель № 1 “Четырехлетнего плана действий по имплементации международного гуманитарного права”, принятого XXXI Конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, призвана обеспечить улучшение доступа гражданского населения к гуманитарной помощи во время вооруженного конфликта. См. Резолюцию 2 (примечание 77).

время и маршруты. Персонал гуманитарных организаций должен выполнять требования безопасности, установленные государствами, на территории которых он действует.

- Государства обязаны обеспечить минимальный важнейший уровень осуществления экономических, социальных и культурных прав и принять для этого необходимые меры даже в ситуациях вооруженного конфликта. Государство, которое заявляет, что оно не в состоянии выполнить свои правовые обязательства по причинам, не зависящим от него, должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.
- Государство несет ответственность за нарушения международного права, касающегося гуманитарного доступа, если нарушения приписываются государству.
- Отказ принять гуманитарную помощь и отказ разрешить доступ могут составлять преступление в соответствии с международным уголовным правом. Соответствующие примеры включают военные преступления использования голода и совершения нападений на лиц, участвующих в операциях по оказанию гуманитарной помощи. Лица, несущие за это ответственность, могут преследоваться в судебном порядке национальными и международными судами.
- Действующая в настоящее время правовая основа — которая должна быть широко известна и информация о которой должна распространяться, — является адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа, но в нее можно внести бóльшую ясность.