



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ РАБОЧАЯ
ГРУППА ПО ПЕРЕСМОТРУ МЕЖДУНАРОДНЫХ
МЕДИКО-САНИТАРНЫХ ПРАВИЛ

A/IHR/IGWG/INF.DOC./1
30 сентября 2004 г.

Пункт 3 предварительной повестки дня

Пересмотр и утверждение предложенных поправок к Международным медико- санитарным правилам: взаимосвязь с другими международными документами

1. Некоторые государства-члены в своих письменных комментариях¹ или в ходе региональных консультаций затронули вопрос о взаимосвязи и возможных коллизиях между проектом пересмотренных Международных медико-санитарных правил² и другими международными документами. Они просили привести перечень этих документов, а также разъяснения относительно конкретных областей, где они пересекаются с ММСП. Выражались опасения в отношении того, что расширение сферы действия и изменения подхода поставят новые правила в более тесную зависимость от других международных правовых режимов, чем это имело место в прошлом.

2. Отвечая на подобные запросы и опасения, Секретариат заказал исследование и, кроме того, приобщил комментарии и рекомендации из академических источников. Помимо этого, ряд комментариев государств-членов содержал конкретные замечания в отношении возможных коллизий между проектом пересмотренных Правил и другими международными документами и правовыми режимами.

3. На основании соображений, упомянутых в предыдущем пункте, в данном документе обобщаются:

- (а) общие замечания относительно проблемы коллизий между нормами международного права;

¹ С комментариями можно ознакомиться на следующем веб-сайте:
<http://www.who.int/csr/ihr/revisionprocess/comments/en/>.

² Документ IGWG/IHR/Working paper/12.2003, нижеименуемые рабочим документом от января 2004 г.

(b) основные выводы, касающиеся возможных противоречий между проектом пересмотренных Правил и отдельными международными документами, построенные по предметно и включающие в себя перечень рассмотренных документов¹;

(c) изменения (указанные жирным шрифтом), внесенные в проект пересмотренных Правил² ("проект пересмотра"), с тем чтобы скорректировать выявленные случаи коллизий с другими международными документами.

КОЛЛИЗИИ МЕЖДУ НОРМАМИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

4. Даже если общепринятое определение "коллизии" между нормами международного права отсутствует, для целей настоящего документа коллизию можно определить как ситуацию, в которой нормы противоречат друг другу, или когда соблюдение одной нормы исключает возможность соблюдения другой. Это определение имеет два важных последствия. Во-первых, коллизия может иметь место не только между двумя обязательствами, но и между обязательством, устанавливаемым в соответствии с одной нормой и правом, которое установлено в соответствии с другой нормой. Во-вторых, не всякое совпадение норм международного права приводит к коллизии; это может также приводить к "дублированию", в том смысле, что соблюдение первой нормы приводит к действию, идентичному или эквивалентному тому действию, которое возникает в результате соблюдения второй нормы, или "синергии" в том смысле, что соблюдение первой нормы производит иное, отличное действие, по сравнению с соблюдением второй нормы, причем действия в соответствии с обеими нормами служат, тем не менее, одной и той же определенной цели.

5. В Статье 30 Венской конвенции о праве международных договоров от 1969 г. регламентируется применение последовательных заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, исходя из конкретных положений этих договоров, или при отсутствии таковых, исходя из преимущественной силы позднейшего договора по отношению предшествующим договорам, в той мере, в какой он не вступает в противоречие с предыдущим (так называемое правило *lex posterior*). Другой широко признаваемый критерий в практике международных договоров касается преимущества специальной нормы по отношению к общей (так называемое правило *lex specialis*). Кроме того, в Статью 31, пункт 3(с) Венской конвенции включены "любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками" в числе элементов, которые должны приниматься во внимание при интерпретации договора. Ввиду того, что в последнее время растет количество глобальных договоров по вопросам, которые сопрягаются во многих областях международных отношений (например, торговли и окружающей среды), широкое применение в практике получили два принципа составления и интерпретации договоров, которые применимы в отношении

¹ Ввиду ограниченных времени и ресурсов, настоящий документ в целом ограничивается главными глобальными соглашениями.

² Приведенные в Приложении к документу A/IHR/IGWG/3.

Международных медико-санитарных правил: (1) принцип взаимоподдержки, действующий между договорами, и вытекающая из этого презумпция отсутствия коллизий, - иными словами, в тех случаях, когда интерпретация двух договоров может привести к различным решениям, выбирается такая интерпретация, которая наилучшим образом сохраняет позиции сторон в рамках обоих договоров и которая создает не коллизию между ними, а взаимодействие; и (2) принцип, состоящий в том, чтобы не добавлять или не уменьшать права и обязательства, оговоренные другими договорами.

6. Для того чтобы установить общую норму, определяющую взаимоотношения между ММСП и другими международными документами в свете двух вышеупомянутых принципов, Статья 42 рабочего документа от января 2004 г. была пересмотрена и представлена в качестве Статьи 58 проекта пересмотра Правил.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТОРГОВЛИ

Рассмотренные соглашения: Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г., Соглашение о применении санитарных и фитосанитарных мер, Соглашение о технических барьерах в торговле, Генеральное соглашение о торговле услугами и Соглашение об аспектах прав интеллектуальной собственности, связанных с торговлей.

7. Широкая предметная сфера проекта пересмотренных Правил пересекается с международным правом в области торговли товарами и, возможно, услугами с точки зрения цели Правил, устанавливаемых в Статье 2. При рассмотрении данной области главное внимание уделялось основным соглашениям ВТО. Говоря в целом, считалось, что соглашения ВТО и Правила согласуются друг с другом и создают широкую сферу взаимодействия. Действительно, соответствующие соглашения ВТО признают тем или иным образом право государств на защиту здоровья населения от связанных с торговлей видов риска посредством применения некоторых дисциплин, что может находиться в соответствии с обязательными положениями или рекомендациями Правил, влияющими на международную торговлю некоторыми товарами или услугами. Примером взаимодействия является взаимосвязь между обязанностью уведомления, содержащейся в Статье 5.1 проекта пересмотренных Правил, и обязанностью оглашать законы, правила и иные положения, имеющие общее применение, или уведомлять о законоположениях в определенных случаях, предусматриваемых, в соответствии со Статьей X, пункт 1 Генерального соглашения по тарифам и торговле, Приложением В Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер и Статьей 2, пункт 9 Соглашения о технических барьерах в торговле. Эти две совокупности правовых норм требуют различных действий, которые, тем не менее, служат одной и той же конкретной цели увеличения прозрачности мер, влияющих на торговлю.

8. При рассмотрении были выявлены две главные возможные проблемы. Первая проблема касалась, с одной стороны, содержащегося в Статье 26 рабочего документа от января 2004 г. запрета на требование в отношении каких-либо медицинских документов, помимо, среди прочего, "обычных требований, предъявляемых к документации,

касающейся медико-санитарного состояния товаров или груза в международной торговле, на основании применимых международных соглашений". С другой стороны, в Статье XX(b) Генерального соглашения по тарифам и торговле, а также в соответствующих положениях соглашений о применении санитарных и фитосанитарных мер и о технических барьерах в торговле Сторонам этих соглашений как будто бы разрешается устанавливать свои требования в отношении документов, "не относящихся к обычным" и касающихся медико-санитарного состояния товаров и груза. **Для того чтобы устранить данную возможную коллизию, слово "обычно" не фигурирует в Статье 31 проекта пересмотренных Правил.**

9. Вторая возможная проблема касается опубликования ВОЗ временных или постоянных рекомендаций в соответствии со Статьями 11 и 12 рабочего документа от января 2004 года. Несмотря на их необязательный характер, такие рекомендации наделяют государства-участники правом выполнять их. Это право может вступить в коллизию с обязательствами в рамках соответствующих соглашений. **Даже если фактические коллизии могут считаться маловероятными, учитывая характер дисциплин, содержащихся в соглашениях ВТО, были сделаны попытки облегчить сочетаемость рекомендаций, вытекающих из Правил, и обязательств, связанных с торговлей, посредством установления в Статье 15 проекта пересмотренных Правил критериев, аналогичных тем, которые используются в рамках других соглашений ВТО (например, в Статьях 2 и 5 Соглашения о применении и фитосанитарных мер) для оправдания мер, которые ограничивают торговлю.**

КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС

10. Комиссия Кодекс алиментариус является совместным органом ВОЗ и ФАО. В соответствии со Статьей 1(a) Устава, задача Комиссии состоит в том, чтобы "[охранять] здоровье потребителей и [обеспечивать] справедливую практику в торговле пищевыми продуктами". С этой точки зрения, несомненно, имеет место сочетаемость с целями проекта пересмотренных Правил. Стандарты, рекомендации, руководства и кодексы практики, утвержденные Комиссией, хотя и не являясь юридически обязательными, приобрели особое значение в международной торговле в силу действия Статьи 3, пункт 2 и Приложения А Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер, поскольку меры, которые им соответствуют, предположительно отвечают необходимым положениям этого Соглашения и Генерального соглашения по тарифам и торговле. Данное особое обстоятельство указывает на необходимость включить стандарты Кодекса в настоящий анализ.

11. Проект Правил и стандарты Кодекса или полномочия Комиссии по утверждению стандартов могут дублировать друг друга, в частности в случае вытекающих из Правил рекомендаций, касающихся торговли пищевыми продуктами. Некоторые государства-члены выражали особую озабоченность в отношении постоянных рекомендаций вследствие более длительного периода их применения. Рекомендации ВОЗ могут вступить в противоречие или в коллизию со стандартами и рекомендациями Кодекса или могут относиться к предмету, в отношении которого Комиссия еще не утвердила никаких

стандартов, но в отношении которого Комиссия, в соответствии со своим Уставом, наделена первоочередным правом регулирования. В первом случае перед государствами-участниками может возникнуть дилемма в отношении того, какой документ следует применять, и решение может быть принято в пользу стандартов Кодекса в связи с тем статусом, которым они наделены в рамках Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер. Во втором случае могут возникнуть вопросы в отношении того, насколько целесообразно для ВОЗ выступать с рекомендациями в той области, которая относится к компетенции Комиссии.

12. Хотя трудно предугадать, возникнет ли такая проблема и при каких обстоятельствах, вероятность подобного возникновения существенно снижается благодаря тому факту, что Комиссия является совместным органом ВОЗ/ФАО, и что Генеральный директор несомненно приложит все усилия к тому, чтобы избежать коллизии с документами, утвержденными этим органом. Чтобы еще больше отдалить подобную возможность, **особое упоминание стандартов Кодекса и других документов было включено в Статью 15(d) проекта пересмотренных Правил. Кроме того, обязательство ВОЗ, в соответствии со Статьей 12 проекта пересмотренных Правил в отношении координации своей деятельности с компетентными международными органами, будет относиться к Комиссии Кодекс алиментариус.** Дополнительно следует иметь в виду, что Кодекс не является оперативной или чрезвычайной системой. Стандарты Кодекса утверждаются по прошествии многих лет исследований и дискуссий даже в тех случаях, когда используется ускоренная процедура их разработки. Временные рекомендации, вытекающие из Правил и предполагаемые для решения неотложных, острых, но кратковременных проблем, имеют иную функцию. Что касается выдачи постоянных рекомендаций, то предусматриваемая процедура позволит соответствующим государствам-участникам и организациям обращать внимание Комитета по обзору, предусматриваемого в Главе III Части IX проекта пересмотра Правил, на существующие стандарты Кодекса и их последствия.

13. В заключение, необходимо особо упомянуть содержащиеся в *Кодексе Руководящих принципов в отношении обмена информацией в условиях чрезвычайного положения в области контроля за пищевыми продуктами*, 1995 года. В пункте 2 руководящих принципов органам, осуществляющим контроль за пищевыми продуктами в экспортирующих странах, предлагается уведомлять соответствующие органы в странах, которые импортируют или являются странами назначения пищевых продуктов, вызвавших чрезвычайную ситуацию. В соответствии с пунктом 5, странам необходимо определить первичную контактную структуру, которая может действовать в качестве национального координатора в обмене информацией. Это требование несомненно способствует тому, чтобы соответствующие положения Правил и Руководящих принципов, касающиеся обмена информацией, действовали в одном направлении.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Рассмотренные соглашения: Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.) и Протокол к этой Конвенции (1996 г.) [еще не вступивший в силу]; Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большом расстоянии (1979 г.); Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, Часть XII (1982 г.); Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.); Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.); Конвенция о ядерной безопасности (1994 г.); Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997 г.); Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 г.); Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (1999 г.) [еще не вступивший в силу]; Картахенский протокол по биобезопасности (2000 г.) к Конвенции по биологическому разнообразию (1992 г.); Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (2001 г.); Протокол, касающийся сотрудничества по предупреждению загрязнения с судов и, в чрезвычайных случаях, по борьбе с загрязнением Средиземного моря (2002 г.) к Барселонской конвенции (по защите Средиземного моря против загрязнения) (1976 г.); и Международная конвенция о контроле судового водяного балласта и осадков и управлении ими (2004 г.) [еще не вступившая в силу].

14. Широта и сложность международного права в области окружающей среды затрудняют обобщение. Вследствие большого числа договоров и разнообразия рассматриваемых экологических тем, рассмотрение в этой области носило общий характер и не было направлено на сопоставление конкретных положений проекта Правил с положениями международных договоров в области окружающей среды. Предлагаемое расширение Правил путем включения заболеваний, вызываемых химическими или радиоактивными источниками, может привести к определенному дублированию по отношению к договорам в области окружающей среды, которые были рассмотрены, ибо в последних, главным образом, рассматривается химическое или радиоактивное загрязнение. Вместе с тем, договоры в области окружающей среды обычно относятся к более широкой области, чем проект Правил, поскольку в них на государства-участников налагаются обязательства предупреждать, сокращать и контролировать такие загрязнения. В отличие от них, в проекте Правил не упоминается предупреждение или сокращение загрязнений, таким образом, дублирование ограничивается контролем в отношении такого загрязнения, которое может вызвать международное распространение заболевания.

15. В полученных замечаниях и комментариях не указывается на конкретные случаи коллизий между проектом Правил и договорами в области окружающей среды. Напротив, в них подчеркивается ряд взаимодополняющих или синергетических взаимосвязей, а именно: (1) проект Правил не затрагивает те немногие рассмотренные договоры, в которых содержатся обязательства в отношении готовности и реагирования в случае

чрезвычайных ситуаций. Например, Протокол о воде и здоровье 1999 г. предусматривает обязанности в отношении создания, улучшения и сохранения местных, национальных и международных систем раннего предупреждения и реагирования. Выполнение подобных конкретных обязанностей государствами-участниками Протокола содействует выполнению обязательств более общего характера по выявлению и реагированию, содержащихся в Статьях 4 и 10, соответственно, рабочего документа от января 2004 года. (2) Органы и структуры, создаваемые в соответствии с договорами в области окружающей среды, обычно не наделены полномочиями давать такие рекомендации, которые будет давать ВОЗ на основании проекта Правил. Таким образом, вряд ли возникнет проблема коллизии рекомендаций по поводу мер по предупреждению международного распространения заболевания, избегая при этом ненужного вмешательства в международное движение. (3) Многие договоры в области окружающей среды направлены на решение проблем, которые нечасто преобразуются в чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, вызывающую международную озабоченность (например, проблемы, возникающие в связи с трансграничным загрязнением воздуха на большие расстояния).

16. Хотя отдельных коллизий или дублирования выявлено не было, существование многих договоров в области окружающей среды, касающихся трансграничного загрязнения, вызывает необходимость координации между этими договорами и Правилами, а также между ВОЗ и организациями-инициаторами или секретариатами соответствующих договоров. **Как упоминалось выше, чтобы такая координация имела место, в проект пересмотренных Правил была включена статья о сотрудничестве с международными организациями и структурами (Статья 12).**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННЫХ, ЯДЕРНЫХ И МОРСКИХ АВАРИЙ

Рассмотренные соглашения: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (1982 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов, 1973 г., с изменениями, внесенными относящимся к этой Конвенции Протоколом 1978 г. (1978 г.); Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (1990 г.); Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий (1992 г.); Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.); Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997 г.); Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.); Конвенция по ядерной безопасности (1994 г.).

17. При промышленных, ядерных и морских авариях в окружающую среду могут выбрасываться химические или радиоактивные материалы, создавая такую обстановку, которая в широком плане подпадает под действие проекта Правил. Поэтому в отношении таких аварий эти Правила будут применяться в дополнение к существующим международным договорам, которые приняты в рамках ММО и МАГАТЭ, в целях

решения таких проблем. Такие договоры предусматривают обязательства предпринимать действия по предотвращению аварий и по борьбе с последствиями таких аварий, если они случаются. Конкретные примеры дублирования в этом предмете касаются подготовки к последствиям аварий и контрольным мерам в их отношении в силу того, что проект Правил не предусматривает обязательств по предупреждению аварий.

18. Изучение договоров в общих чертах указывает на более неотложную необходимость сотрудничества, чем в случае договоров в области окружающей среды, упомянутых в предыдущем разделе. В условиях, когда единой организации, занимающейся вопросом наземного химического загрязнения, создано не было, сложилось так, что ММО и МАГАТЭ взяли на себя ведущую роль в том, что касается морского загрязнения, ядерных аварий и радиационных чрезвычайных ситуаций. В рамках этих организаций принято несколько международных договоров по этому вопросу в пределах соответствующих компетенций организаций, установлены стандарты и контролируется выполнение, а также осуществляется руководство системами уведомления и ответных мер. ВОЗ исторически поддерживала эти учреждения в тех случаях, когда затрагивались соображения здравоохранения. В то же время, согласно Уставу, ВОЗ наделена первичной ответственностью в качестве руководящего и координирующего органа по международной работе в области здравоохранения. Важно напомнить об этой функции, поскольку рассматриваемые в данном разделе конвенции не являются исчерпывающими и не касаются надлежащим образом вопросов здравоохранения. Более того, в случае ядерных аварий и радиационных чрезвычайных ситуаций ВОЗ является участником двух конвенций МАГАТЭ от 1986 г. о ядерных авариях и таким образом несет юридическую ответственность за координацию своих ответных мер и мероприятий помощи в соответствии с положениями этих конвенций.

19. В соответствии с некоторыми из рассмотренных соглашений, на государства-участники налагаются обязательства уведомлять об авариях государства, которые подвержены аварии, международные организации или и те, и другие (см. в частности Статью 198 Конвенции по морскому праву, Статью 5 Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству, Статью 10, пункт 2 Конвенции о трансграничных последствиях промышленных аварий, Статью 2 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии (CENNA) и Статью 9 Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами. Единственным положением, которое представляется касающимся вопроса дублирования, является Статья 2 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии, поскольку одно и то же государство, если оно является участником как Конвенции, так и Правил, должно будет уведомить об инциденте как ВОЗ, так и МАГАТЭ. Однако можно рассуждать о том, что данные, о которых говорится в Статьях 2 и 5 Конвенции об оперативном оповещении, не включают в себя информацию, касающуюся здоровья, поэтому вопросы здравоохранения могут оказаться неучтенными, если соответствующее государство не будет представлять в ВОЗ информацию, необходимую в соответствии с Правилами.

20. В Статье 12 о сотрудничестве с международными организациями и структурами и в Статье 58 проекта пересмотра Правил (замещающей Статью 42 в рабочем документе от января 2004 г.) проводится попытка учесть некоторые из вопросов, обобщенных в данном разделе.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ БИОЛОГИЧЕСКОГО, ХИМИЧЕСКОГО И ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Рассмотренные соглашения: Протокол о запрещении применения на войне удушливых ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (1925 г.); Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (1993 г.); Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (1972 г.); Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.).

21. Расширение сферы применения Правил с целью включения преднамеренного использования биологических, химических и радиоактивных агентов может привести к дублированию вышеперечисленных договоров. Однако международное право, касающееся биологического, химического и ядерного оружия, регламентирует поведение государств таким образом, чтобы свести к минимуму вероятность использования такого оружия, в то время как проект Правил предусматривает меры международного здравоохранения, которые потребуются вследствие фактического использования такого оружия. Учитывая различные цели проекта Правил и вышеупомянутых договоров, взаимосвязи между их положениями немногочисленны и являются взаимодополняющими или синергетическими. Например, устанавливаемое Статьей 41 рабочего документа от января 2004 г. обязательство (в проекте пересмотра Статья 45) не вступает в коллизию с запрещением Статьи III Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, касающегося передачи какого-либо из агентов, упомянутых в Статье I Конвенции, поскольку Статья III не относится к бактериологическим агентам таких видов и используемым в таких количествах, которые предназначены для профилактических, защитных и мирных целей. **Поэтому в свете рассмотрения вышеупомянутых договоров был сделан вывод, что никаких изменений вводить не требуется.**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ ПРОТИВ ТЕРРОРИЗМА

22. В проекте Правил и в Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (1998 г.) внимание уделяется последствиям преднамеренного использования биологических, химических или радиоактивных агентов. Однако соответствующие режимы в значительной мере отличаются, в результате чего анализ взаимосвязи между положениями документов интерес вызывает незначительный. В проекте Правил проводится попытка установить основы общественного здравоохранения для выявления, информирования и реагирования незамедлительным и эффективным образом при всяком преднамеренном использовании биологических, химических или радиоактивных агентов, с

тем чтобы свести к минимуму воздействие на здоровье, возникающее в результате подобного использования. В отличие от Правил, Конвенция закладывает основы, обеспечивающие выполнение закона.

23. Противоречие между схемой действия общественного здравоохранения, определяемой в Правилах, и стратегией обеспечения выполнения закона, зафиксированной в Международной конвенции, может проявиться в том случае, если органы, обеспечивающие выполнение закона или стоящие на страже национальной безопасности, не предоставят ВОЗ информацию, материалы и образцы, что предполагается в соответствии со Статьей 41 рабочего документа от января 2004 г. под тем предлогом, что предоставление подобной информации может нанести ущерб выполнению закона или целям национальной безопасности или затруднить их осуществление. **Статья 45 проекта пересмотра Правил предназначена для того, чтобы учесть эту возможность и избежать коллизии между правовыми режимами.**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА

Морской транспорт

24. Исходной точкой в обзоре были соответствующие положения Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, в которых проводится попытка установить равновесие между правами прибрежных государств и прерогативами государства национальности судна в зависимости от конкретной морской зоны, в которой судно находится. В большинстве случаев в положениях проекта пересмотренных Правил, в наибольшей степени относящихся к морским перевозкам, открыто говорится или молчаливо предполагается, что суда находятся в территориальных или внутренних водах прибрежного государства. Это означает, что наиболее важное дублирование по предметному вопросу может иметь место в отношении правовых норм Конвенции, касающихся судов, осуществляющих плавание в этих морских районах. Это такие районы, в которых, по понятной причине, суверенитет и юрисдикция прибрежного государства являются наиболее прочными.

25. Говоря в целом, положения Конвенции по морскому праву о морском судоходстве и соответствующие нормы проекта Правил действуют в одном направлении. Равновесие между задачами юрисдикции прибрежного государства с точки зрения общественного здравоохранения и задачей содействия морскому судоходству можно видеть в режимах регулирования права мирного прохода через территориальные воды (Статьи 17-32) и воды архипелага (Статья 52), транзитного прохода через международные проливы (Статьи 37-44) и морские пути в пределах архипелага (Статьи 53 и 54), а также в режимах предупреждения нарушений санитарных законов и правил в зоне прилегающей к территориальному морю и наложения санкций за эти нарушения (Статья 33, пункт 1). В соответствии с каждым из этих правовых режимов, прибрежные государства наделены правом принимать и исполнять законы и регламенты, которые, в числе прочих, касаются факторов риска общественного здравоохранения. Никаких особых коллизий между

вышеупомянутыми положениями Конвенции и Статьями 19 и 21 рабочего документа от января 2004 года (Статьи 23 и 25 проекта пересмотра Правил) выявлено не было.

Воздушный транспорт

26. В обзоре использовалась Конвенция о международной гражданской авиации (1944 г.). Эта Конвенция и проект Правил в целом действуют в одном направлении, прежде всего в их единой цели избежать ненужного смешения понятий воздушного транспорта и международного сообщения. Взаимодействие укрепляется благодаря стандартам и рекомендованной практике, разработанной ИКАО. Эта Организация приняла обязательный стандарт, в котором определяется, что: "Стороны - участники Договора соблюдают необходимые положения действующего издания *Международных медико-санитарных правил* Всемирной организации здравоохранения" (Приложение 9, Положение 8.12). Взаимодействие с проектом Правил дополнительно подкрепляется в Конвенции путем обеспечения того, чтобы пассажиры, экипаж и груз воздушного судна соблюдали законы и положения государств-участников в процессе доступа к их соответствующим территориям или в процессе отбытия из них, в том числе карантинные правила (Статья 13), а также посредством Статьи 14, в которой говорится, что каждое государство-участник согласно предпринимать эффективные меры по предупреждению распространения инфекционных болезней через канал воздушных сообщений.

Наземный транспорт

Рассмотренные соглашения: Международная конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки грузов через границы (1952 г.); Международная конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (1952 г.); Европейское соглашение о международных дорожных перевозках опасных грузов (1957 г.); Соглашение о международных перевозках скоропортящихся пищевых продуктов и о специальном оборудовании для таких перевозок (1970 г.); Таможенная конвенция, касающаяся контейнеров (1972 г.); Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением Книжки МДП (1975 г.); Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границе (1982 г.); Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (2000 г.).

27. В целом эти договоры направлены на урегулирование перевозки товаров наземным путем, обеспечение эффективности транспортировки, противодействие контрабанде и укрепление безопасности транспортировки. Это означает, что указанные соглашения в значительной мере не пересекаются с проектом Правил.

28. Некоторые из вышеупомянутых конвенций предусматривают медико-санитарные меры, обеспечивая таким образом взаимодействие с соответствующими положениями проекта Правил. Возможная коллизия возникает в отношении Таможенной конвенции, касающейся контейнеров, в которой говорится, что "каждая Договаривающаяся сторона временно пропускает контейнеры на свою территорию, независимо от того, загружены они товарами или нет" (Статья 3, пункт 1). Однако в проекте пересмотра Правил

предусматривается возможность рекомендовать, чтобы государства-участники не принимали контейнеры, загруженные товарами, даже временно. Например, в Статье 16 проекта пересмотра Правил предусмотрено запрещение ввоза в качестве меры, которую ВОЗ может рекомендовать в отношении контейнеров. Осуществление рекомендуемых ВОЗ медико-санитарных мер, которые предотвращают ввоз контейнеров, будет препятствовать соблюдению обязательств Таможенной конвенции, касающейся временного ввоза контейнеров. В Конвенции не предусмотрено положений, касающихся медико-санитарных ситуаций, в связи с которыми необходимо запретить ввоз контейнеров. **Невзирая на возможную коллизию, проект пересмотра Правил не подвергся изменениям в этом отношении, ибо вследствие этого возникает риск значительного снижения уровня защиты от угрозы здравоохранению, которая связана с международным перемещением контейнеров.**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

29. Соблюдение Правил может повлечь за собой такие действия или меры со стороны государств-участников, которые отражаются на правах человека и свободах, охраняемых соответствующими договорами и нормами обычного международного права. Такие меры, как изоляция и карантин, принуждение к медицинскому обследованию, вакцинация или профилактика, сбор и передача информации личного характера, а также уничтожение личной собственности, могут влиять на осуществление таких прав, как право на частную жизнь, свободу передвижения, безопасность личности, свободу и права частной собственности или препятствовать этому.

30. Основным документом, рассмотренным в данном отношении, являлся Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) как практически универсальный договор и часть так называемой Хартии прав человека. В этой связи, однако, некоторые из прав и свобод, обозначенные в Пакте и имеющие отношение к применению проекта Правил, допускают ограничения, основанные, среди прочего, на медико-санитарных соображениях. Особо необходимо упомянуть Статьи 9 и 10 (свобода и безопасность лиц), Статью 12 (свобода передвижения), Статью 17 (право на частную жизнь), Статью 18 (свобода мысли, совести и религии), Статью 19 (свобода слова), Статью 21 (право мирных собраний) и Статью 22 (свобода ассоциаций). Формулировка указанных "квалифицированных" прав допускает более тесное взаимодействие между проектом Правил и Пактом.

31. **Для того чтобы медико-санитарные меры, принимаемые в соответствии с пересмотренным проектом Правил, применялись к лицам таким образом, при котором не возникает коллизии с правами и свободами, которыми эти лица наделены в соответствии с международным законодательством в области прав человека, общее упоминание их было включено в Статью 42, пункт 1. Соответствующие положения или ссылки также были включены в другие разделы проекта Правил, такие как Статьи 15, 27, 28, 39 и 42, пункт 2.**

32. Также было отмечено, что в Статьях 23 и 36, пункт 2 рабочего документа от января 2004 г. предусмотрены обязательства, являющиеся более ограничительными для государств, нежели обязательства, предусмотренные в действующих нормах по правам человека, запрещающих медицинское обследование, вакцинацию и профилактику без согласия или не требующих каких-либо подобных мер в качестве условия выдачи разрешения всякому, кто совершает поездку в страну. **Вследствие этого, два вышеназванных положения были объединены в проекте пересмотренных Правил в новую Статью 27, в которой проводится попытка установить более приемлемое равновесие между необходимостью защиты общественного здравоохранения и уважения прав человека.**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО ИММУНИТЕТА

33. В комментариях и замечаниях проявилось общее согласие в отношении того, что Статья 38 рабочего документа от января 2004 г. будет вступать в противоречие с соответствующими положениями Венской конвенции о дипломатических отношениях (1961 г.), в частности со Статьей 29 о неприкосновенности личности дипломатического агента и со Статьей 31, касающейся иммунитета дипломатического агента от юрисдикции принимающего государства.

34. Статья 38 рабочего документа от января 2004 г. исходит из той интерпретации, которую дал ей Комитет по международному карантину (ныне именуемый Комитетом по международному эпиднадзору за инфекционными заболеваниями) и которая прилагается в качестве сноски к Статье 24 нынешних Правил. Она основывалась на том соображении, что медико-санитарные меры, применяемые государством, не имеют ту же природу и функцию, что и меры по выполнению закона и осуществлению юрисдикции, о которых говорится в Статьях 29 и 31 Венской конвенции, и что уважение к дипломатическому иммунитету не должно приводить к неприемлемому отсутствию защиты против угрозы общественному здравоохранению.

35. В свете полученных комментариев, Статья 38 рабочего документа от января 2004 г. была в новой формулировке включена в проект пересмотренных Правил в качестве Статьи 43, в которой проводится попытка обеспечить выполнение надлежащих мер здравоохранения в соответствии с Правилами без нанесения ущерба иммунитету в соответствии с международным правом. В то же время сфера действия изначальной статьи была распространена на лиц, которые обладают иммунитетом в соответствии с международным правом, поскольку проблема, с которой мы имеем место, вполне может затронуть высших должностных лиц или других лиц, которую пользуются иммунитетом в соответствии с международным правом, но не являются дипломатическими агентами в соответствии с Венской конвенцией.

ВЫВОД

36. Предшествующий обзор был подготовлен по просьбе многих государств-членов и предназначен для того, чтобы направлять дискуссию в рамках Межправительственной рабочей группы. Было рассмотрено столь большое число международных соглашений, насколько это представлялось возможным, с учетом ограничения во времени и ресурсах. Данное обстоятельство, разумеется, не исключает возможности того, что государства-члены могут ссылаться на соглашения, которые не подверглись рассмотрению, или затрагивать дополнительные вопросы в ходе сессии.

= = =