

УДК 341.123.045

B.B. Лисаускайте

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВЫХ ОСНОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА БЕДСТВИЙ

Статья посвящена изучению деятельности Комиссии международного права ООН по тематике «Защита населения от бедствий», которая осуществляется с 2006 г. Автор дает характеристику уже рассмотренных и обсужденных проектов статей разрабатываемого международного документа. Особое внимание уделяется работе специального докладчика Эдуардо Валенсия-Осспина. По отдельным вопросам представлена конструктивная критика положений, которые, по мнению автора, должны иметь несколько иную трактовку.

Ключевые слова: Комиссия международного права ООН, чрезвычайные ситуации, бедствия, защита населения от бедствий.

Комиссия международного права ООН в 2006 г. включила в свою повестку тему защиты людей в случае бедствий как направление, в рамках которого осуществляет анализ правовой регламентации и разрабатывает общий документ регулирования международного сотрудничества. Данное решение стало естественной реакцией кодифицирующего органа ООН, поскольку и сама Организация и в целом мировое сообщество давно и плодотворно сотрудничают в этой сфере.

Комиссией был принят Меморандум о защите людей в случае бедствий, в котором дана характеристика существующих отношений и правового материала, как международного, так и национального. На основании этого документа было принято решение о разработке Комиссией Проекта статей о защите людей в случае бедствий и о назначении в качестве специального докладчика Эдуардо Валенсия-Осспина. С этого момента г-н Валенсия-Осспина анализирует различные аспекты международных отношений в сфере бедствий и разрабатывает предложения относительно закрепления определенных правил поведения мирового сообщества.

Представленные за прошедшие годы доклады посвящены анализу определенных вопросов. Все они базируются на Меморандуме Комиссии международного права ООН и содержат предложения по закреплению конкретных формулировок статей Проекта. Тематика каждого доклада определяется совместно специальным докладчиком, Комиссией международного права и участвовавшими в предшествующем заседании членами дискуссий и самого заседания. Господин Валенсия-Осспина в каждом документе предлагает свои формулировки статей Проекта, которые затем обсуждаются и корректируются.

Большая часть содержания докладов заключается в глубоком, детальном анализе основных правил поведения, которые определены докладчиком (принципы сотрудничества, суверенитета и нейтралитета, обязательство оказывать помощь и обращаться с запросом о ней и т.д.). Особо следует отме-

тить проводимое сравнительное исследование данных норм относительно иных сфер международных отношений и закрепляющих их международных документов. Это позволяет выявить особенности отношений в сфере бедствий, что отражается на формировании Проекта статей о защите людей в случае бедствий.

Сама тема программы Комиссии международного права ООН звучит как «Защита людей в случае бедствий», ключевым словом в которой изначально считалось «защита». Однако, на наш взгляд, и позднее это было подтверждено специальным докладчиком, это достаточно узкий аспект в рамках отношений в области бедствий. В основе этого блока была заложена только защита прав человека в случае бедствий как база рассматриваемых отношений. Необходимость в более широком международно-правовом регулировании была подтверждена также и государствами, участвовавшими в обсуждениях ежегодных докладов по теме в Комиссии международного права ООН. Специальный докладчик Валенсия-Оспина еще в 2008 г. озвучил, что существует необходимость применения широкого подхода для создания полномасштабного правового пространства [1. С. 23]. Таким образом, было принято решение о разработке полного объема правил поведения по защите людей в случае бедствий, однако предупредительный аспект оставлен напоследок.

Рассмотрим более подробно каждый из уже представленных на обсуждение докладов специального докладчика за период с 2008 по 2014 г.

Согласно содержанию так называемый «Предварительный доклад» является подготовительной стадией нормотворческой и аналитической работы. Он содержит общее освещение охвата темы для правильного определения ее рамок. В рамках данного документа представлен исторический анализ отношений в области бедствий, общая характеристика действующих международных соглашений и национального законодательства в этой сфере. Подготовительный доклад 2008 г. можно рассматривать как рамочное исследование для дальнейшей аналитической деятельности специального докладчика.

В то же время в нем встречаются весьма интересные моменты. Так, г-н Валенсия-Оспина отмечает позицию, ранее высказанную МФКК и КП относительно отсутствия обычных норм международного права в сфере международных отношений в области бедствий. На наш взгляд, данный факт вполне закономерен, поскольку современные международные отношения, зарождающиеся в XX–XXI вв., изначально закладывают в качестве правового базиса различного уровня международные соглашения. Такова практика современных международных отношений в целом. И даже закрепление в рамках документов рекомендательного характера тех или иных положений очень быстро трансформируется в международно-договорное регулирование.

Другим аспектом является тот факт, что, как отмечает автор доклада, Комиссия международного права ООН определила характеристику своей работы в области защиты людей в случае бедствий. Таковой является как кодификация, так и прогрессивное развитие международного права. Однако пока, по состоянию на 2013 г., предложенные статьи Проекта, на наш взгляд, скорее являются формой кодификации, поскольку концептуально нового положения еще не последовало.

Доклад 2009 г. уже содержит первые компоненты разработки отдельных норм относительно основных аспектов сотрудничества в сфере бедствий, а также определенные концептуальные обоснования, на которых в будущем будут строиться новые нормы.

Во-первых, отражена официальная позиция относительно толкования бедствия. Комиссия международного права ООН пришла к единому мнению о том, что «излишне проводить строгие границы между антропогенными и стихийными бедствиями, тем более, если обе причины приводят к сходным последствиям» [2. С. 3]. Однако работу решено начать именно со стихийных бедствий. Возможно, такой подход объясняется наличием ряда крупных конвенций в сфере техногенных бедствий.

По мнению специального докладчика, при разработке Проекта статей необходимо основывать международное регулирование на двух базисах:

- права и обязанности государств по отношению друг к другу;
- права и обязанности государств по отношению к людям, нуждающимся в защите [2. С. 8].

Таким образом, документ будет направлен на решение не отдельных государств, а всего мирового сообщества, поскольку будет регулировать общий интерес.

В рамках данного доклада были определены субъекты отношений в сфере бедствий, к которым причислили государства и международные межгосударственные организации. Относительно иных участников указывается, что их правовой статус будет определен позднее. В качестве первоначальных направлений регулирования были определены: ликвидация последствий (т.е. оказание помощи после бедствия) и экстренное восстановление. По мнению Комиссии международного права ООН, предупредительная сфера достаточно многоаспектна, к тому же в настоящее время ее содержательным развитием занимается Международная стратегия уменьшения опасности бедствий. Ее опыт будет использован в последующем, при разработке соответствующих норм.

Одной из первостепенных норм любого документа является сфера его применения. Именно этот вопрос представлен в рамках анализа доклада за 2009 г. Согласно предложенному специальному докладчиком варианту трактовки такой нормы Проект статей применяется к «защите людей в случае бедствий, преследуя цель обеспечения государствами реализации прав людей при наступлении бедствия – путем надлежащего и эффективного реагирования на их нужды на всех этапах бедствия» [2. С. 13]. Таким образом, несмотря на уже неоднократное упоминание о желании создать международный документ всеобъемлющего характера относительно бедствий, пока цель его действия определена только направлением ликвидации последствий. Можно предположить, что, поскольку даже ранее предложенные правила продолжают обсуждаться Комиссией и участниками заседаний, данная норма будет откорректирована, либо разработчики используют механизм протоколов, один из которых будет регламентировать предупреждение бедствий.

Достаточно большой объем доклада посвящен анализу определения бедствия, его содержанию, проблемам и критериям. Характеристика предложенного толкования уже представлена нами ранее.

Третий доклад Эдуардо Валенсия-Осспина, представленный за 2010 г., уделяет большое внимание специальным принципам регулирования международных отношений в области бедствий. В результате предлагается закрепить принципы гуманности, нейтралитета (нейтральности¹) и беспристрастности. К сожалению, предложенная редакция статьи Проекта «Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия» не раскрывает содержание данных принципов, что немаловажно при регулировании любых отношений. К тому же, на наш взгляд, указаны не все используемые в договорной практике принципы относительно оказания помощи в случае бедствий.

Особо следует отметить предложение о закреплении статьи «Достоинство человека», в рамках которой устанавливается обязательство государств, международных организаций и других соответствующих субъектов уважать и защищать достоинство человека. Сам факт ее включения в Проект обосновывается изначальной тематикой разрабатываемого документа. В то же время отсутствует характеристика особенностей соблюдения данного обязательства в случае бедствий, а на практике такие проблемы существуют, и они неоднократно озвучивались отдельными участниками рассматриваемых отношений, в том числе МККК. Так, например, при проведении поисково-спасательных работ часто встает вопрос о выборе между спасением жизни и намеренным причинением вреда при этом (ампутация конечности для спасения жизни человека, находящегося под завалами, при отсутствии других возможностей спасти). Можно надеяться, что в будущем подобные правила поведения будут предложены специальным докладчиком, тем более учитывая стремление мирового сообщества закрепить именно нормы по защите прав человека в условиях бедствий.

Другим рассмотренным вопросом является аспект ответственности государства. В последующем в рамках обсуждения термин «ответственность» был заменен на «обязанность», поскольку в их содержание вкладываются различные характеристики. Особенности использования в международных документах этих двух терминов нами проанализированы в рамках рассмотрения общепризнанных принципов международного права относительно регулирования международных отношений в сфере бедствий.

В результате окончательно предложенная трактовка нормы закрепляет:

- обязанность пострадавшего государства предпринять все возможные меры по защите людей и оказанию им помощи;
- его право обращаться за помощью к другим государствам и международным организациям;
- а также право осуществлять контроль и руководство по своему национальному законодательству за проводимыми работами по оказанию помощи на своей территории [3. С. 10].

Таким образом, предложенная формулировка нормы повторяет правила, ранее уже закрепленные в различных международных соглашениях. В то же время необходимо отметить сложившуюся тенденцию в данной сфере. Обя-

¹ Указание автора, поскольку термин «нейтралитет» трактуется совсем в ином направлении. Возможно, такая путаница вызвана техническими погрешностями перевода доклада, поскольку сам специальный докладчик, говоря о нейтралитете, рассматривает критерии нейтральности.

занность нести ответственность на своей территории относительно оказания помощи и защиты населения в случае бедствий не является абсолютной. Действующие в настоящее время соглашения различного уровня закрепляют определенные условия по данному вопросу. Среди них наличие возможностей у государства осуществлять такую деятельность. Закрепление подобных условий, с одной стороны, вполне логично и обосновано, с другой – не позволяет говорить об ответственности государства за неисполнение данного обязательства. К тому же, учитывая особенности содержания современного международного права, обращение за помощью к другим субъектам может быть закреплено только как право пострадавшего государства. Соответственно, при возникновении ситуации, когда государство самостоятельно не справилось с последствиями бедствия и не обратилось за помощью либо не приняло предложенную помочь других государств и международных организаций, вопрос о международно-правовой ответственности государства не встает. Она может носить только морально-политический характер и реализуется только как ответственность перед своими гражданами (такие примеры уже существуют, когда люди обращаются в Европейский суд по правам человека за защитой своих нарушенных прав).

В четвертом докладе за 2011 г. отмечена произведенная корректировка рассмотренных ранее статей Проекта с позиции их формулировки. Так, было предложено в статью о гуманитарных принципах включить принцип недискриминации.

Содержание доклада свидетельствует о проведении более глубокого исследования ранее уже обозначенных правил. Особое внимание уделено обязанностям пострадавшего государства. Подчеркивается, что пострадавшая страна не обязана, а имеет право обращаться за помощью к другим и в случае, если она в ней нуждается. При этом специальным докладчиком было предложено закрепить правило о том, что пострадавшее государство обязано не отказывать произвольно в предложенной помощи, если оно не способно или не желает представить требуемую помощь самостоятельно. О своем решении оно должно сообщить безотлагательно [4. С. 28].

В данном случае проявляется стремление специального докладчика и Комиссии избежать ситуаций, когда государства по политическим или иным мотивам, не имея на то объективных оснований, отказываются от помощи и в результате страдают люди. Мировой практике известны такие случаи, особенно они свойственны государствам, управление которыми осуществляется диктатором в нарушение норм международного права и национального законодательства.

Достаточно интересной представляется трактовка статьи Проекта «Право предлагать помочь в международном сообществе»: «Непострадавшие государства должны быть заинтересованы в обеспечении защиты людей в случае бедствий. Предложение помочь является проявлением солидарности» [4. С. 30]. Посредством данной нормы подтверждаются общепризнанные принципы международного права: принцип сотрудничества государств и принцип соблюдения основных прав и свобод человека. На непострадавшие государства налагается обязанность по активному и непосредственному их участию в международных отношениях в сфере бедствий.

Таким образом, относительно аспекта предоставления и получения помощи в случае бедствий сформировались две связки взаимных прав и обязанностей:

1. Право пострадавшего государства обращаться за помощью – обязанность государства (международной организации), получившего обращение, незамедлительно реагировать на обращение.

2. Право предлагать помочь пострадавшему государству – обязанность пострадавшего государства незамедлительно информировать о согласии на получение помощи или нет.

В докладе 2012 г. раскрываются особенности прав и обязанностей помогающего и пострадавшего государств. Так, Эдуардо Валенсия-Оспина отмечает, что «оказание помощи одним государством другому должно быть добровольным, а потому подписавшие их стороны не несут позитивного обязательства оказывать помощь» [5. С. 18]. Эти отношения строятся на принципах солидарности и сотрудничества, т.е. каждое государство добровольно определяет характер своих действий. Договорное регулирование данного вопроса имеет несколько отличительную трактовку. Ряд соглашений определяет обязанность предоставлять помощь только на основании полученного запроса. Другие международные документы устанавливают обязанность рассматривать обращение с просьбой об оказании помощи. Пока окончательная формулировка остается открытой. В то же время специальный докладчик считает, что данная деятельность для обеих сторон должна осуществляться на основе принципа добросовестности.

Отмечается также тот факт, что обязанность оказывать помощь пострадавшему государству априори лежит на тех международных организациях, согласно учредительным документам которых эта обязанность является одним из видов деятельности.

Соглашаясь на помощь, пострадавшее государство устанавливает ряд условий. В основном это соблюдение национального законодательства и предоставление помощи в определенном объеме и виде. Эти условия по-разному раскрываются в различных международных соглашениях, поэтому сформировать одну общую норму по данному вопросу достаточно сложно. В то же время специальный докладчик обосновывает каждую из существующих трактовок.

Отдельно рассмотрен вопрос о прекращении помощи. Согласно предлагаемой диспозиции: «Пострадавшее государство и помогающие субъекты консультируются друг с другом с тем, чтобы определить продолжительность внешней помощи» [5. С. 63]. На наш взгляд, установление консультационного механизма позволяет пострадавшему государству учесть позицию специалистов, оказывающих помощь, относительно необходимости или ее отсутствия в дальнейшей их деятельности. Таким образом, будут учтены и потребности конкретного пострадавшего населения. Отсутствие одностороннего права пострадавшего государства на определение окончания предоставления помощи не влияет на соблюдение принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства.

В рамках обсуждения некоторые делегации рекомендовали пояснить фразу «находящиеся в особо уязвимом положении» (ст. 6), касающуюся гумани-

тарных принципов при реагировании на бедствие [6]. В данном случае можно говорить о двух аспектах. Во-первых, действительно важно конкретизировать этот признак, поскольку речь идет об ответственности пострадавшего государства, о повышенном уровне необходимой помощи. Также в данной ситуации не следует забывать о складывающейся тенденции развития концепции ответственности по защите и распространению ее на чрезвычайные ситуации (бедствия). Хотя необходимо подчеркнуть, автор категорически против подобного подхода.

Во-вторых, в данных словах содержится оценочный критерий, который всегда будет носить субъективный характер, если нет четких показателей его измерения. Поэтому конкретизация условий особой уязвимости позволит пострадавшему государству определять меру своей ответственности, объемы необходимой помощи. А иные субъекты международного права могут оценить с их помощью ситуацию для озвучивания своих возможностей по оказанию помощи либо содействовать привлечению друг друга в случае особой уязвимости.

В общей части доклада 2013 г. г-н Валенсия-Оспина подчёркивает уже официально укрепившуюся позицию Комиссии международного права ООН о цели деятельности: разработать документ, включающий в себя все три направления в сфере бедствий (предупреждение, реагирование и ликвидация последствий). Однако подчеркнем, что пока работа ведется без учета первого направления, что не позволяет в полной мере оценить существующие международно-правовые потребности.

По нашему мнению, учитывая важность рассматриваемых отношений и традиционное для международного нормотворческого процесса затягивание разработки международных соглашений, Комиссии было бы гораздо удобнее разрабатывать одновременно все направления. С момента начала работы прошло уже 7 лет, и пока представлены далеко не все необходимые положения Проекта статей по защите людей в случае бедствий. Отношения продолжают оставаться без кодифицирующего универсального соглашения, что скрывается на масштабах последствий все чаще происходящих бедствий.

Специальный докладчик отмечает, что международное сотрудничество в сфере бедствий строится на двуедином подходе. Он включает в себя два блока:

- права и обязанности государств по отношению к другим государствам и международному сообществу (горизонтальный уровень);
- права и обязанности государств в отношении лиц, находящихся на территории государства или под его контролем (вертикальный уровень) [7. С. 14].

В рамках шестого доклада его автор анализирует как раз предупредительное направление с точки зрения его состояния и развития в рамках международных отношений. Уделяется особое внимание роли Международной стратегии уменьшения опасности бедствий. Вся деятельность в сфере бедствий строится на «принципе предотвращения, который лежит в основе международного права» [7. С. 16]. Этот принцип рассматривается как основополагающий, берущий свое начало с Устава ООН и отраженный в иных международных документах более позднего времени.

Автор доклада анализирует данный принцип относительно его реализации в иных отраслях международного права (экологического, гуманитарного). Подчеркивается позиция Комиссии международного права ООН и Международного суда ООН о том, что принцип предотвращения проистекает из двух разных, но взаимосвязанных обязательств государств: должностная осмотрительность и принцип предосторожности [7. С. 25].

Господин Валенсия-Оспина затрагивает в своем анализе предупредительную деятельность мирового сообщества в сфере бедствий, хотя это направление, как уже было отмечено, пока не является объектом правовой регламентации Проекта статей о защите людей в случае бедствий. В тексте присутствует детальное исследование отдельных положений различных международных соглашений, итоговых документов международных конференций относительно предупреждения бедствий. Даётся оценка некоторых из них. Отдельно уделено внимание проблеме и осуществляющей деятельности в области раннего предупреждения. В результате проведенного анализа специальный докладчик предлагает проекты статей: «Обязанность предотвращать» и «Сотрудничество в области уменьшения риска бедствий».

В 2014 г. был представлен на обсуждение седьмой доклад г-на Валенсии-Оспины. В нем рассматривается проект статьи о защите персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров, необходимость закрепления которого была обоснована еще в четвертом докладе. Обязанность по защите несет пострадавшее государство, которому предоставляется помощь. Такая защита должна включать в себя конкретные меры по охране и безопасности персонала: гарантию правопорядка для содействия оказанию помощи, стремление государства к созданию надлежащих условий в сфере безопасности, необходимых для проведения операций по оказанию помощи [8. С. 6]. Сам факт включения подобной нормы не является новеллой, поскольку действуют международные соглашения универсального, регионального и двустороннего характера, включающие схожие положения (Конвенция 1992 г. о трансграничном воздействии промышленных аварий, Соглашение Карибского агентства по ликвидации последствий стихийных бедствий 1991 г. и др.).

Как отмечает специальный докладчик: «Цель обязательства по защите заключается в том, чтобы побудить государства проявлять должностную осмотрительность, прилагая максимальные усилия по гарантированию охраны и безопасности этих гуманитарных структур, помощь которых была принята и за которыми осуществляется надзор со стороны правительенных органов власти пострадавшего государства» [8. С. 13].

Интересным представляется предложение о закреплении в проекте статьи относительно связи со специальными нормами международного права. В данном контексте отмечается, что подобная конкретизация необходима, поскольку разрабатываемый Проект статей содержит в основном общие нормы. Придание им преимущественной силы по отношению к более конкретным нормам нецелесообразно. К тому же государства не стремятся заключать соглашения, содержащие положения, не согласующиеся с общими правилами Проекта. Данная позиция специального докладчика вполне логична и закономерна, так как предложенные для закрепления и утвержденные после обсуждения проекты статей были сформулированы исходя из уже действующих

норм различного уровня (двусторонних, региональных, универсальных) и направленности, а также сложившейся практики их применения.

Особое место, считаем, занимает проект статьи, которая устанавливает правило: «Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права» [8. С. 28]. Таким образом, проводится четкое разделение норм международного права по регулированию международных отношений по защите от бедствий и норм международного гуманитарного права.

В то же время необходимо отметить, что в проектах статей не рассматриваются все вопросы международного права, которые могут возникнуть в случае бедствий [8. С. 31]. Подобная официальная позиция г-на Валенсии-Оспины и Комиссии международного права ООН вызывает двоякое отношение. С одной стороны, проводя кодификацию норм международного права в сфере бедствий и признавая ее всеобъемлющую необходимость, Комиссия намеренно себя ограничивает. С другой стороны, мы можем предположить, учитывая уже сложившуюся практику разработки и принятия международных норм в других видах отношений, что результатом эффективного применения рассматриваемого Проекта статей может стать потребность в разработке и принятии дополнительных протоколов, закрепляющих новые, специальные нормы международного права в рассматриваемой сфере.

Ознакомившись с деятельностью Комиссии международного права ООН по изучению проблематики, кодификации и разработке Проекта статей о защите людей в случае бедствий, можно сделать следующие обобщающие выводы. Остаются вопросы относительно закрепления понятийного аппарата в документе. На наш взгляд, наравне с закреплением определения бедствия необходимо в самом разрабатываемом документе четко определить, что понимается в данном случае под «защитой», поскольку, с одной стороны, данный термин, исходя из названия самого проекта статей, является не менее ключевым. С другой стороны, в процессе работы сама Комиссия ушла от первоначальных целей своей работы в сферу расширения круга регулируемых международных отношений в рамках документа.

Статья «Употребление терминов» закрепляет разрозненные понятия. Так, определяется термин «внешняя помощь». Таким образом, Комиссия отказывается от уже устойчивой, сложившейся терминологии: «чрезвычайная помощь», «гуманитарная помощь», при этом использует в других определениях данные словосочетания и дает их характеристики. «Внешняя помощь», по нашему мнению, слишком широкий, размытый термин, который не позволяет четко сформулировать содержание такой помощи именно в случае бедствий. В других терминах используются также слова «помощь», «экстренная помощь». Отсутствие конкретизации создает определенную путаницу в применимости норм и требует дополнительного уточнения, а соответственно это может привести к увеличению сроков на договоренности на практике.

Другое закрепленное словосочетание «риск бедствий» также вызывает критику относительно его содержания. В данном контексте возникает ряд вопросов к разработчикам. Если говорится о риске бедствий, почему Проект не регламентирует механизмы по предотвращению бедствий в целом и про-

гнозированию в частности? Будет ли в Проекте отражена детализация форм сотрудничества по уменьшению риска бедствий?

Следовательно, положения о понятийном аппарате необходимо максимально расширить. Установить либо толкование схожих терминов, либо конкретизировать их соотношение. Чем четче и многоаспектнее терминология, тем качественнее документ и он проще в применении.

Несмотря на определенные разногласия, государства стремятся к созданию международного документа, регулирующего отношения по защите от бедствий. Изначально Комиссия международного права ООН ограничила сферу разрабатываемого Проекта статей. Можно рассматривать данное обстоятельство как с положительной, так и с отрицательной стороны.

Сам факт разработки документа уже является положительным результатом. Следует согласиться с опасениями самой Комиссии и специального докладчика о том, что расширение сферы действия Проекта может привести к снижению его качества и ожидаемой эффективности норм, поскольку много аспектов рассматриваемой сферы международных отношений находится на стадии разработки, изучения. К тому же по ряду вопросов уже функционируют различные документы и повторение правовой регламентации вряд ли необходимо в настоящее время.

Комиссия пока не стремится, хотя не отрицает будущую возможность, разработать единый кодифицирующий документ, объединяющий большинство уже сложившихся правовых норм в сфере бедствий. Можно лишь предположить, что она пойдет по пути кодификации международного морского права, прошедшего несколько этапов объединения и формирования правил поведения.

В докладах г-на Эдуардо Валенсия-Оспина отсутствует категорическая оценка или позиция автора относительно содержания того или иного международного документа, в отличие от Меморандума самой Комиссии международного права ООН по данному направлению деятельности.

К сожалению, во всех проанализированных докладах присутствует лишь незначительный анализ международной договорной практики России, и вообще отсутствует анализ российского национального законодательства по сравнению с другими странами, в то время как наша страна принимает активное участие в международном сотрудничестве в области бедствий.

Еще одним немаловажным выводом является тот факт, что постепенно посредством рассмотренных докладов специальный докладчик, на наш взгляд, формирует определенную концепцию международного права бедствий, точнее, особенностей ее содержания. Не всегда раскрывая правовые характеристики закрепления разрабатываемых норм Проекта статей, он дает оценку глубинных аспектов ключевых компонентов данных предлагаемых правил поведения, основывая их на уже существующей практике либо деятельности в схожих сферах международных отношений.

Можно предположить, что по окончании работы Комиссии международного права ООН по разработке Проекта статей по-прежнему останутся положения, относительно которых будут длительные обсуждения и споры, поскольку не все государства, заинтересованные в создании данного документа, согласны с предложенной в нем формулировкой.

Проанализировав работу Комиссии международного права ООН и привлеченных экспертов по разработке Проекта статей по защите населения от бедствий, необходимо констатировать, что активное проявление чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в различных регионах нашей планеты и их последствия требуют пересмотра механизма такой деятельности. Нами предлагается разделить Проект статей на блоки, каждый из которых будет закреплять правила поведения в определенной сфере и будет разрабатываться соответственно отдельной группой специалистов. Это позволит учитывать практику различных государств и особенности юридической техники разных правовых систем. При этом в рабочих группах должны участвовать не только специалисты в области международного права, но и эксперты в области управления чрезвычайными ситуациями.

На наш взгляд, скорейшая разработка и принятие такого кодифицирующего документа позволят сформировать устойчивое общемировое восприятие бедствий как проблему, которую можно решить посредством раннего прогнозирования, предупреждения и создания государственных систем управления при чрезвычайных ситуациях, поскольку существующий в настоящее время механизм построения внутренней и внешней политики государств в сфере бедствий все-таки остается рекомендательным (основанным на документах международных организаций и конференций). Единственный критерий, который при этом должен оставаться непоколебимым, – это качество и предполагаемая эффективность разрабатываемых норм международного права в рассматриваемой сфере.

Литература

1. *Предварительный* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2008. 66 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org. (дата обращения: 10.04.2014).
2. *Второй* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2009. 29 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org (дата обращения: 10.04.2014).
3. *Третий* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2010. 40 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org (дата обращения: 25.04.2014).
4. *Четвертый* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2011. 39 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org (дата обращения: 25.04.2014).
5. *Пятый* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2012. 64 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org (дата обращения: 12.05.2014).
6. Доклад Комиссии международного права ООН о работе ее шестьдесят третьей сессии (2011 г.). №A/CN.4/650 от 20 января 2012 г. URL: www.un.org/ (дата обращения: 10.10.2014).
7. *Шестой* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2013. 72 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org (дата обращения: 12.05.2014).
8. *Седьмой* доклад о защите людей в случае бедствий. Комиссия международного права ООН. 2014. 33 с. [Электронный ресурс]: официальный сайт ООН www.un.org. (дата обращения: 10.10.2014).

Lisauskaite Valentina V. Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation)

SPECIAL ASPECTS OF THE UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION ACTIVITIES IN THE FORMATION OF LEGAL BASIS FOR INTERNATIONAL LAW OF DISASTERS.

Keywords: UN International Law Commission, emergencies, disasters, protection of the population against disasters.

The article deals with the analysis of the UN International Law Commission activity in one of the areas of legal norms development. In 2006 the announced area was "Protection of people in case of disasters". The author analyses annual reports of both the Commission and its special spokesman where they pointed out definite rules of behavior within the framework of draft Articles. A special reporter was Eduardo Valencia-Osina who based his conclusions on the analysis of current international norms and national legislations of some countries. All in all there were 8 reports, including a preliminary report of the UN International Law Commission. The latter contains a general analysis of current international norms in the sphere of disasters on the universal, regional and bilateral levels. Speaking about bilateral agreements between different countries, it is necessary to mention that the Russian Federation is a part of only some of them.

The author shows both positive and negative aspects of characteristics of the rules proposed by a special reporter; gives some practical recommendations; examines the problems of the entrenchment of special principles, the mechanism of rendering assistance, obligations and liability of states in case of disasters. The article deals with the application of the concept of liability and the concept of fragmentation of international law.

In conclusion, the fact that the Commission paid attention to disasters, examined current international legal relations in the sphere of disasters and developed a codified agreement indicates that a separate branch of international law- international law of emergencies (disasters) is being actively developed.

References

1. *Predvaritel'nyy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [A preliminary report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2008. 66 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 10th April 2014).
2. *Vtoroy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The second report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2009. 29 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 10th April 2014).
3. *Tretiy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The third report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2010. 40 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 25th April 2014).
4. *Chetvertyy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The fourth report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2011. 39 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 25th April 2014).
5. *Pyatyy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The fifth report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2012. 64 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 12th May 2014).
6. *Doklad Komissii mezhdunarodnogo prava OON o rabote ee shest'desyat tret'ey sessii (2011 g.). №A/CN.4/650 ot 20 yanvarya 2012 g.* [Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session (2011). №A / CN.4 / 650 of January 20, 2012]. Available at: www.un.org/. (Accessed: 10th October 2014).
7. *Shestoy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The sixth report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2013. 72 p. Available at: www.un.org. (Accessed: 12th May 2014).
8. *Sed'moy doklad o zashchite lyudey v sluchae bedstviy. Komissiya mezhdunarodnogo prava OON* [The seventh report on the protection of individuals in the event of disasters. The UN International Law Commission]. 2014. 33 p. Available at: www.un.org/. (Accessed: 10th October 2014).