

ЯКУБОВСКАЯ Н.А.

доцент кафедры международного права и международных отношений Национального университета «Одесская юридическая академия», к.ю.н.

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ КАК УЧАСТНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВотВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Традиционный перечень источников международного права, содержащийся в ст. 38(1) Статута Международного суда ООН, признает государства основными участниками международного правотворческого процесса и не дает никакого указания на то, как негосударственные акторы могут выполнять эту функцию. Другими словами, деятельность государств является объективным стандартом для придания юридической силы международному праву.

Хотя государства могут заключать соглашения с негосударственными акторами, международные договоры определяются как соглашения, заключаемые между государствами или между государствами и международными организациями или между международными организациями, конструктивными элементами обычного международного права являются практика государств и *opinio juris*, а основные принципы права являются заимствованными из национальных правовых систем. В традиционном перечне источников международного права вклад негосударственных акторов можно определить лишь как вспомогательный источник в виде трудов наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций. Как отметила Председатель Международного суда ООН судья Розалин Хиггинс: «Государства на данный момент истории все еще остаются во главе международной правовой системы»¹. Однако, фокусирование исключительно на действиях государств дает обманчивое представление о международном правотворчестве. Во внимание должны быть приняты роль и влияние на многосторонний правотворческий процесс негосударственных акторов, особенно тех, которые ищут доступ в международные правительственные учреждения и нормотворческий процесс для продвижения собственных интересов. Их роль должна быть принята во внимание для того, чтобы понять политическое и экономическое влияние, которое они оказывают на между-

¹ R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford, 1994), p. 39.

народный правотворческий процесс, что в определенной степени ослабляет централизованную власть.

Международные негосударственные структуры никогда не представляли однородную группу и никогда не будут. Негосударственные акторы сегодня включают в себя субнациональные структуры, национальные и международные неправительственные организации, индивидов, корпорации и бизнес-сектор, религиозные группы, профсоюзы, академические круги, группы потребителей, профессиональные объединения, включая ассоциации судей, юристов, парламентариев т.п., спортивные ассоциации, криминальные и террористические группировки.

Ученые, придерживающиеся различных теоретических направлений, признают существование широкого круга участников в современном процессе международной правотворчества. Например, среди современных позитивистов Бруно Симма и Андреас Паулус отмечают, что «иные, чем государства, акторы приобретают растущую важность: межгосударственные организации, равно как и негосударственные организации, экономические акторы и глобальные медиа»¹. Майкл Рейсман из Йельского университета заявляет о важности акторов, которым не хватает формальной правотворческой компетенции, но которые все же влияют на решения, включая международные межправительственные организации, международные неправительственные организации, группы давления, группы интересов, организованную преступность и индивидов². Гарольд Кох описывает транснациональный юридический процесс как такой, который привлекает ряд публичных и частных акторов, включая национальные государства, международные организации, многонациональные предприятия, неправительственные организации и индивидов, принимающих участие в «различных государственных и частных, национальных и международных форумах с целью создания, интерпретации, интернационализации и применения норм транснационального права»³.

Примеры влияния негосударственных акторов на международную правовую систему известны еще с древности. Это и средневековые политические структуры, религиозные учреждения, коммерческие предприятия такие, как Ист-Индийская Кампания и другие субъекты, вовлеченные в колониальные предприятия. Значительные социальные движения были организованы с начала XVIII века вокруг таких вопросов, как отмена работорговли и рабства, права голоса у женщин, международного мира и международных прав рабочих. Усилия некоторых негосударственных акторов

¹ Simma B. and Paulus A., «The Responsibility of Individuals for Human Rights Abuses in Internal Conflicts: A Positivist View», 93 *American Journal of International Law* (1999), p. 302

² Reisman M. «The View from the New Haven School of International Law», 86 *The American Society of International Law Proceedings* (1992), p. 118, 122

³ Koh H. «Why Do Nations Obey International Law?», 106 *Yale Law Journal* (1996-1997), p. 2599, 2626

привели к значительным изменениям в международном праве и практике. Так, в 1863 году был учрежден Международный Комитет Красного Креста, значительный вклад которого в формирование и имплементацию международного гуманитарного права является широко известным. В конце XIX века признание в международном праве неправительственных движений как влиятельной силы можно было наблюдать в создании постоянного учреждения по международному арбитражу на Гаагских мирных конференциях 1899 и 1907 годов. На Гаагских конференциях неправительственные группы подавали петиции на рассмотрение делегатов и организовывали неформальные встречи государственных делегатов, групп и индивидов. В качестве еще одного примера деятельности негосударственных акторов того времени можно привести Конвенцию о создании Международного института сельского хозяйства (International Institute of Agriculture) 1905 года, статья 9 которой предусматривала консультации с «международными или сельскохозяйственными съездами или съездами ученых, связанных с сельским хозяйством»¹. С созданием Лиги Наций группы гражданского общества были активно привлечены к деятельности организации, основной целью которых был поиск средств сотрудничества и требование реформирования международного права с учетом проблем, таких как, например, национальность замужней женщины или торговля людьми². Также, благодаря первым американским неправительственным организациям, в рамках Устава ООН были приняты статьи о правах человека, что проложило путь к развитию международного права прав человека³.

Влияние гражданского общества на международные отношения получило дальнейшее развитие благодаря популистским движениям, которые усилились в Восточной Европе после подписания в 1975 году Хельсинкского заключительного акта, сформировавшего политическое пространство, благоприятное для свержения коммунистических режимов. Народные движения свергли правительства в таких странах, как Иран, Никарагуа, Филиппины, Южная Африка и др. Конец холодной войны, ликвидация деспотических режимов в странах Центральной и Южной Америки, Азии и Африки и требование определенной формы ответственности за нарушение прав человека этими режимами – все это способствовало демократизации международно-правовых отношений.

Хотя еще в 1970-х годах государства признали значимость негосударственных акторов для продвижения и осуществления международных политических решений, их первые попытки быть включенными в междуна-

¹ Charnovitz S., «Non-Governmental Organisations and International Law», 100 American Journal of International Law (2006), p. 348, 357

² Willetts P. (ed), «The Conscience of the World»: The Influence of Non-governmental Organisations in the UN System (Washington D.C., 1996), p. 147

³ Nurser J., The «Ecumenical Movement», Churches, «Global Order» and Human Rights», 25 Human Rights Quarterly (2003), p. 841

родный переговорный процесс сталкивались с сопротивлением со стороны государств. Вклад негосударственных акторов в международный переговорный процесс был признан лишь в начале 1990-х годов.

В знак признания разнообразия негосударственных акторов в конце 1990-х годов Генеральная Ассамблея ООН провела дифференциацию между ними, что способствовало появлению таких терминов, как «заинтересованное лицо», «гражданское общество» и «частный сектор».

Несмотря на доктринальные трудности, государства начали демонстрировать свое желание открыть межгосударственный процесс для большего участия негосударственных акторов. Так, в ходе подготовки к Конференции ООН по вопросам экологии и развития (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) в Рио-де-Жанейро в 1992 году Генеральному секретарю ООН государствами было предложено пригласить неправительственные организации из числа тех, которые пользуются консультативным статусом в ЭКОСОС ООН. Это способствовало эффективности участия негосударственных акторов в рамках деятельности Подготовительного комитета и самой Конференции с целью улучшения переговоров, их результатов, а также мобилизации общественной поддержки¹.

Во время проведения Конференции было предложено несколько форумов для обеспечения продуктивного взаимодействия между государствами и негосударственными акторами, в том числе национальные и международные брифинги и досессионные конференции с участием негосударственных акторов. Негосударственные акторы могли предоставлять информацию, проводить совещания по наиболее важным вопросам в рамках неформального диалога, а также с помощью докладов и презентаций. Подготовительный комитет постановил, что его политика должна заключаться в поощрении равноправного представительства неправительственных организаций из развитых и развивающихся стран всех регионов и обеспечении справедливого баланса между неправительственными организациями, деятельность которых фокусируется на экологических проблемах, а также тех, которые концентрируют свое внимание на проблемах устойчивого развития. Назначение представителей негосударственных акторов в национальные делегации также поощрялось².

Во второй всемирной промышленной Конференции по рациональному освоению ресурсов окружающей среды (Second World Industry Conference on Environmental Management) 1991 года приняли участие более 1000 отдельных корпораций, примерно 40 из которых были широко задействованы в работе Конференции. Созданный во время Конференции Всемирный совет предпринимателей по устойчивому развитию (World Business Council

¹ U.N. Secretary-General Report, U.N. Doc. A/CONF. 151/PC/2, para. 33 (1990).

² UNCED Preparatory Committee, The Role of NGOs in the preparatory process for the UN Conference on Environment and Development, 1st Organizational Sess., U.N. Doc. A/45/46, Annex I, Decision 1/1, paras. 1 & 3 (1990).

for Sustainable Development, WBCSD) отметил, что бизнес-сектор наглядно проявил себя как эффективная действующая сила, которая подвергается изменениям, которую надо воспринимать как помощника устойчивого развития, а не как основной источник загрязнения окружающей среды.

На Международной конференции по народонаселению и развитию (International Conference on Population and Development) в 1994 году ЭКОСОС ООН предложил принять условия обеспечения эффективного участия негосударственных акторов «с учетом процедур, разработанных на Конференции ООН по вопросам экологии и развития, и соответствующего опыта, накопленного в ходе предыдущих конференций ООН по вопросам народонаселения»¹.

Генеральному секретарю Третьей конференции ООН по слаборазвитым странам (Third UN Conference on the Least Developed Countries), состоявшейся в 2001 году, было поручено государствами «принять меры, на основе консультаций с государствами-членами, с целью содействия участия гражданского общества, включая неправительственные организации и частный сектор, в процессе подготовки и проведения конференции». Аккредитация «заинтересованных субъектов гражданского общества, в частности неправительственных организаций и деловых кругов» была возложена на Подготовительный комитет.

Таким образом, можно отметить, что государства принимают значительные усилия для привлечения частного сектора в международный переговорный процесс для повышения плодотворности результатов конференций. Особого внимания в этом аспекте заслуживает подготовка к Международной конференции по финансированию развития (International Conference on the Financing for Development) 2002 года. Специальная рабочая группа отметила, что подготовительный процесс и само мероприятие должно охватывать интерактивные и новаторские механизмы стимулирования участия всех заинтересованных сторон. Подготовительному комитету было предложено рассмотреть «возможные предложения и рекомендации относительно дополнительных условий участия частного сектора»². Предполагалось несколько вариантов участия: письменные заявления, присутствие на заседаниях Подготовительного комитета и на самом мероприятии, участие в слушаниях и заседаниях групп экспертов по отдельным темам, «веб-консультации» с конкретными предложениями. Также негосударственные субъекты, включая бизнес, могли организовать информационные сессии, в которых могли принимать участие члены Подготовительного комитета. Лучшая форма взаимодействия с бизнес-сообществом была найдена в виде интерактивных круглых столов и семинаров, на которых неправительственные организации могли высказывать свои предложения. Результаты оформ-

¹ G.A. Res. 47/176, U.N. Doc. A/RES/47/176, paras. 12 & 13 (1992).

² G.A. Res. 54/279, U.N. Doc. A/RES/54/279, para. 4 (1999).

лялись в виде отчетов и распространялись среди национальных делегаций для использования в ходе обсуждений. Также были организованы слушания для представителей гражданского общества. После слушаний Подготовительному комитету было поручено «изучить пути и средства для активизации усилий всех заинтересованных сторон», включая деловые круги¹. Впоследствии Генеральная Ассамблея одобрила неофициальные обсуждения с деловыми кругами, санкционировав другие формы предоставления информации и призвав к дальнейшим инициативам по привлечению бизнеса на национальном и региональном уровнях. Процесс подготовки к Международной конференции по финансированию развития заслуживает внимание из-за степени его сложности и использования различных практик участия негосударственных акторов в международном переговорном процессе.

Появление своеобразного «частного сектора» в рамках более широкого движения «гражданское общество» в 1990-е проявилось не только в области развития. Государства часто привлекают негосударственных субъектов к переговорам по защите и поощрению международных прав человека. Например, всем негосударственным субъектам было предложено представить рекомендации для участия в Подготовительном комитете Всемирной конференции по правам человека (World Conference on Human Rights) 1993 года и принять активное участие в этой конференции. Подготовительные комитет расширил участие для того, чтобы включить негосударственных субъектов, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС и являющихся активными деятелями в области защиты прав человека.

На Четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Fourth Conference on Women) 1995 года Комиссия по статусу женщин (Commission on the Status of Women, CSW) требовала предоставления консультативного статуса негосударственным субъектам, занимающимся улучшением положения женщин и рекомендовала пересмотреть резолюцию 1296 ЭКОСОС ООН (1968 года) для того, чтобы консультативный статус стал более доступным. Комиссия по статусу женщин предложила государствам «включать, когда это возможно, неправительственные организации в состав своих делегаций» и отметила, что «надлежащая деятельность Конференции и эффективное участие неправительственных организаций» требуют, чтобы их количество не было чрезмерным². В результате, Пекинская конференция по положению женщин стала крупнейшей ассамблеей с участием негосударственных субъектов с 51 заявлением, сделанным с их стороны во время пленарных заседаний.

Негосударственные субъекты, особенно развивающихся стран, были приглашены принять участие в Конференции ООН по человеческим посе-

¹ Report of the Second Organizational Session of the Preparatory Committee to the International Conference on the Financing for Development, U.N. Doc. A/55/L.77, para. 7 (2001).

² Commission on the Status of Women, Report on its 37th Sess., U.N. Doc E/CN.6/1993/18 (May 28, 1993).

лениям (UN Conference on Human Settlements, Habitat II) 1996 года на условиях участия, аналогичным тем, которые были применены во время Конференции ООН по экологии и развитию. Генеральная Ассамблея призвала все государства стимулировать широкое участие в мероприятии местных органов власти и всех заинтересованных сторон, включая научные круги, промышленность, профсоюзы, неправительственные организации и частный сектор на национальном, региональном и международном уровнях и поощрять широкий обмен информацией и опытом в этом отношении. Кроме того, отмечалось, что «все усилия должны быть приложены, чтобы привлечь наибольшее представительство заинтересованных групп», включая частный сектор при разработке надежных планов действий¹.

Участие негосударственных субъектов во встречах на высшем уровне обычно происходит на тех же условиях, что и на международных конференциях. Например, негосударственным субъектам, имеющим консультативный статус при ЭКОСОП, было предложено «внести свой вклад в соответствии с установившейся практикой» во Всемирный саммит в интересах социального развития (World Summit for Social Development) в процессе его подготовки. Генеральная Ассамблея призвала негосударственных субъектов «в полной мере содействовать работе Подготовительного комитета и самого Саммита»². Кроме того, подготовительный комитет принял специальные меры для привлечения негосударственных субъектов из развивающихся стран.

В 2002 году на Всемирном саммите по устойчивому развитию, негосударственные субъекты имели право доступа ко всем официальным документам, письменным заявлениям, информации, секретариату и офисным помещениям в течение всего срока проведения мероприятия.

Количество и разнообразие негосударственных акторов делает невозможным дать общие характерные признаки их правотворческой деятельности. Однако, тот факт, что многообразные негосударственные акторы различным путем способствуют возникновению международных норм, сомнения уже не вызывает. Экспоненциальный рост их количества на протяжении двадцатого века означает, что это влияние лишь усилится.

Наиболее проблематичным является эмпирическое определение точной роли негосударственных субъектов в международном правотворческом процессе. Ответов требуют немало вопросов. Негосударственные акторы – это не более чем катализатор традиционных форм государственного правотворчества или они могут быть определены как самостоятельные участники международного правотворческого процесса? Деятельность негосударственных субъектов направлена, прежде всего, на лоббирование

¹ U.N. Secretary-General, Report to the 1st Organizational Sess. of the Oratory Committee to the U.N. Conference on Human Settlements, U.N. Doc. A/C0NF.165/PC72, para. 24 & Annex 1 (1993).

² G.A. Res. 48/100, U.N. Doc. A/48/100, para. 9 (1993).

собственных интересов или они могут быть независимыми участниками правотворческого процесса? Являются ли негосударственные акторы примером отхождения от государственно-центристской модели международного правотворчества? Их участие в правотворческом процессе создает желаемую демократизацию международного права или новую форму правового доминирования?

В ст. 38(1) Статута Международного суда ООН не много сказано о действительном процессе создания международного права и поэтому она не считается исчерпывающим перечнем источников международного права или фильтрующим механизмом, через который каждый материал должен пройти прежде, чем стать частью международного права. Как своеобразная конституция международного сообщества, Устав ООН также признает центральное положение государств в международном правотворческом процессе, а за негосударственными акторами признается лишь консультативный статус. Вклад негосударственных акторов в международный правотворческий процесс считается опосредованным из-за того, что их «продукт» требует окончательной легализации или принятия государствами.

Таким образом, негосударственные акторы остаются «невидимыми» для теории международного права, хотя такой *de jure* статус не очень соответствует их *de facto* международному статусу. Будучи государственно-центристским, международное право умышленно демонстрирует «близорукость» в целях самозащиты и держит негосударственных акторов на периферии¹. В самом худшем случае международное право рискует стать неэффективным и устаревшим, если негосударственные акторы станут субъектами отдельного свода норм, например, «транснационального права», которое регулирует трансграничные отношения с участием негосударственных акторов и является более благоприятным в смысле коммерческих интересов.

Международное право вынуждено отказаться от правил, уходящих своими корнями в прошлое, и адаптироваться к новым социальным условиям. Негосударственные акторы играют серьезную роль в международном сообществе, построенном на все еще преимущественно национальных политических системах. Их количество экспоненциально растет и превосходит количество государств.

Именно поэтому теория международного права не должна отставать от реальности и испытывать недостаток практицизма. Если современное экономическое развитие дает негосударственным акторам возможность браться за функции, которые ранее были зарезервированы исключительно за государствами, включая поддержание мира, охрану правопорядка, здравоохранение и образование, почему правотворчество должно составлять разницу?

¹ Phillip Alston *The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalisation*, 8 *European Journal of International Law* (1997).