

РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЯЗАННОСТИ СОДЕЙСТВОВАТЬ ПРАВУ НА РАЗВИТИЕ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Наталия Якубовская

Международное право представляет собой довольно динамичное явление социальной жизни и находится в процессе постоянного становления и развития, поэтому уловить его суть в виде какой-либо неизменной идеи очень сложно [6]. Это, тем не менее, не препятствует выявлению определенных характерных черт, присущих международному праву на том либо ином этапе развития международной системы. Так, начиная со второй половины XX в. право, предназначенное для формального регулирования отношений между государствами, приобретает функцию создания благоприятных условий для экономического и социального развития всех народов. Катализатором перемен стал ряд общеизвестных событий: создание ООН, начало процесса деколонизации, усиление глобальной взаимозависимости в сочетании с хронической экономической отсталостью новых независимых государств и готовностью некоторых бывших колониальных держав оказывать им поддержку по выходу из этого состояния. В результате таких преобразований появилось новое направление международного сотрудничества — предоставление внешней помощи развитию.

Внешнюю помощь развитию можно определить как материальные или нематериальные ресурсы, которые направляются одним государством (страной-донором) другому (стране-реципиенту), испытывающему недостаток собственных средств, необходимых для достижения целей в области развития. Она может выходить за рамки двусторонних отношений и осуществляться на многосторонней основе через международные организации, программы, фонды, агентства. (Большинство доноров внешней помощи развитию являются членами Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития, поэтому один из основных инструментов ее предоставления — официальная помощь в целях развития.) Естественно, что основными получателями такой помощи являются развивающиеся страны, которые не могут справиться с имеющимися проблемами без содействия извне.

Практика предоставления внешней помощи развитию непрерывно эволюционирует под влиянием глобализационных процессов, приводящих к изменению формата взаимоотношений между различными группами субъектов, вовлеченных в деятельность, связанную с развитием. Так, в последние годы происходит становление новой модели отношений в данной области. В ее основе лежит идея партнерства, на что неоднократно обращали внимание участники международных конференций, саммитов и форумов высокого уровня (Саммит тысячелетия ООН (Нью-Йорк, 6—8 сентября 2000 г.), Международная конференция по финансированию развития (Монтеррей, 18—22 марта 2002 г.), Форум высокого уровня по гармонизации (Рим, 25 февраля 2003 г.), Форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи (Париж, 2 марта 2005 г.), Третий форум высокого уровня по вопросам повышения эффективности внешней помощи (Аккра, 2—4 сентября 2008 г.), Четвертый форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи (Пусан, 29 ноября — 1 декабря 2011 г.), Конференция ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 20—22 июня 2012 г.) и др.).

Несмотря на очевидную общепризнанность партнерского характера отношений в области предоставления помощи развитию, их дискреционность нельзя назвать непреложной истиной. Многие развивающиеся страны воспринимают помощь развитию в качестве механизма компенсации за колониализм, вменяя ее предоставление в обязанность развитым странам. С одной стороны, такой подход не совсем логичен, так как дает повод утверждать, что предоставлять помощь развитию обязаны только те страны, которые имели колонию. С другой стороны, некоторые развитые страны, не имевшие колониальных владений, например США, извлекли (и продолжают извлекать) огромную выгоду от существования колониальной системы, сделавшей экономику многих развивающихся стран зависимой от импорта капитала (из-за неконвертируемости собственных валют) и продукции, производи-

Автор:

Якубовская Наталия Алексеевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и международных отношений факультета международно-правовых отношений Национального университета «Одесская юридическая академия»

Рецензенты:

Туляков Вячеслав Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, проректор по международным связям Национального университета «Одесская юридическая академия»

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

мой в развитых странах (лекарственных препаратов, программного обеспечения и т. п.). Если так подходить к вопросу, то развитые страны действительно в долгу перед развивающимися странами.

Не рассматривая морально-этические аспекты передачи ресурсов от «богатых» к «бедным» странам (их освещение более уместно в контексте концепций справедливости и солидарности в международных отношениях, раскрытых в трудах Ф. Данна [15], Дж. Ролза [19], О. Шахтера [20], П. Сингера [21], В. Верви [24] и т. д.), исследуем вопросы определения обоснованности претензий развивающихся стран на внешнюю помощь развитию с точки зрения действующего универсального международного права. В рамках статьи будет проведен анализ содержания международных документов различной правовой природы, а также доктрины международного права. Последняя будет представлена работами таких авторов, как В. М. Шумилов [11], Ф. Алстон [14], Г. ван Хуф [17], Г. Кельзен [18], В. Верви [23] и др.

Статьи 55 (а) и 56 Устава ООН содержатся в главе, посвященной международному экономическому и социальному сотрудничеству, и являются своего рода продолжением его преамбулы, в которой отражена решимость членов ООН «использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов», а также статьи 1 (3) Устава, в которой определены цели Организации, а именно: осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера [9].

В самих статьях содержатся следующие формулировки: «С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружеских отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует: а. Повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; ...» (ст. 55 (а)); «Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55» (ст. 56) [9].

Таким образом, статья 55 Устава определяет содействие экономическому и социальному прогрессу и развитию в качестве одной из целей ООН, а статья 56 обязывает государства-члены сотрудничать друг с другом, а также с соответствующими органами ООН в ее достижении. Обе статьи отмечают, что государства обязаны предпринимать совместные и самостоятельные действия в создании условий экономического и социального прогрес-

са и развития. Включает ли эта обязанность предоставление помощи развивающимся странам?

В доктрине содержание статей 55 и 56 Устава ООН вызывает неоднозначную реакцию. Г. Кельзен отмечает, что статья 56 является «одним из самых неясных положений Устава... Это ненастоящее обязательство... Юридически статья 56 не имеет смысла...» [18, р. 99—100]. Д. Тюрк пишет, что обязательство, вытекающее из статей 55 и 56 Устава ООН, является «довольно абстрактным и позволяет сравнительно широкую свободу в отношении его практической интерпретации и применения» [22, р. 342].

Не вносит ясности и Декларация о принципах международного права 1970 г., в которой один из принципов (четвертый) сформулирован как «обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом» [2]. Часть этого принципа напоминает обязанность, закрепленную в статье 56 Устава ООН: «[Г]осударства — члены Организации Объединенных Наций обязаны в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций принимать совместные и индивидуальные меры, предусмотренные соответствующими положениями Устава» [2]. В документе также уточняется, что «[Г]осударства должны сотрудничать в деле оказания содействия экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах» [2]. Несмотря на то, что это положение акцентирует внимание на необходимости оказания содействия экономическому росту в развивающихся странах, оно все равно не конкретизирует положения Устава ООН. Более того, в англоязычной версии Декларации это положение сформулировано через модальный глагол «*should*», который используется для обозначения настоятельного пожелания, т. е. действия, невыполнение которого является допустимым.

И все же игнорировать статьи 55 и 56 Устава ООН не следует. В. Верви, например, считает, что в случае со статьей 56 Устава ООН прослеживается четкая приверженность что-то сделать для достижения целей, указанных в статье 55; государства не имеют права не делать ничего [23, р. 21]. Г. ван Хуф пишет, что нельзя настаивать на том, что какое-либо положение международного договора, особенно когда речь идет об Уставе ООН, абсолютно лишено обязывающего элемента. Несколько модифицировав мысль, высказанную В. Верви, Г. ван Хуф приходит к выводу, что статья 56, прочитанная совместно с четвертым принципом, закрепленным в Декларации 1970 г., предусматривает «обязанность не воздерживаться от действий» (англ. «*duty not to do nothing*») [17, р. 243]. Утверждать, однако, что Устав ООН четко очерчивает юридическую обязанность предоставлять помощь развитию, будет неправильным.

Обязанность предоставлять помощь развитию можно попытаться вывести из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., статья 2 (1) которого предусматривает, что каждое участвующее государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав [5]. Означает ли это, что развивающейся стране, которая не в состоянии самостоятельно обеспечить удовлетворение экономических, социальных и культурных прав своих граждан, должна быть предоставлена помощь?

Тема предоставления развивающимся странам помощи поднималась на ряде заседаний Рабочей группы открытого состава по Факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Так, на первом заседании Рабочей группы было высказано предположение, что принятие Факультативного протокола может привести к выдвиганию жалоб против бедных стран, которые не в состоянии в полной мере обеспечивать реализацию всех экономических, социальных и культурных прав в силу отсутствия финансовых возможностей [12, с. 8—9]. Во время последующих заседаний государства разделились в своем отношении к этой проблеме. Одни считали, что предоставление помощи является важным моральным обязательством, но отрицали существование соответствующего юридического права, а также то, что Пакт налагает юридическое обязательство предоставлять помощь (такое мнение озвучили представители Соединенного Королевства, Чешской Республики, Канады, Франции и Португалии) [13, с. 21—22]. Несколько делегаций (в основном представители африканских стран) заняли противоположную позицию, подчеркивая, что в пункте 1 статьи 2 Пакта признается юридическое обязательство оказывать международную помощь, которое должно быть отражено и в тексте Факультативного протокола [10, с. 22]. (Факультативным протоколом, однако, предусмотрено создание целевого фонда для предоставления экспертной и технической помощи государствам-участникам в целях более полного осуществления закрепленных в Пакте прав [10].) О том, чья позиция оказалась предпочтительней, свидетельствует тот факт, что текст Факультативного протокола, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи 10 декабря 2008 г., хотя и включает статью «Международная помощь и сотрудничество», не содержит положений, налагающих на государства юридическую обязанность по предоставлению помощи [10].

Итак, договорное международное право не содержит норм, из которых может быть выведена обязанность предоставлять развиваю-

щимся странам помощь. Обратимся к обычному праву, тем более что на сегодняшний день существует ряд резолюций и других официальных документов, посвященных вопросам предоставления помощи развитию, которые могут быть использованы для подтверждения наличия *opinio juris* в отношении обязанности по ее предоставлению. Так, в Декларации тысячелетия ООН 2000 г. указывается, что те, кто страдают или находятся в наименее благоприятном положении, заслуживают помощи со стороны тех, кто находится в наиболее благоприятном положении. В ней призвано оказывать более щедрую помощь в целях развития наименее развитым странам, особенно тем, которые действительно пытаются использовать имеющиеся у них ресурсы для сокращения масштабов нищеты [3]. В Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития 2002 г. признается необходимость значительного увеличения официальной помощи в целях развития для того, чтобы развивающиеся страны достигли согласованных на международном уровне целей и целевых показателей в области развития [7].

Более того, некоторые документы содержат не просто абстрактные принципы и идеалы, но устанавливают целевой ориентир финансирования помощи развитию, по крайней мере, в качестве долгосрочной перспективы. Так, еще в 1960 г., когда активно шел процесс деколонизации, Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции выразила надежду на то, что предоставление международной помощи и капитала слаборазвитым странам будет существенно увеличено и достигнет, как можно скорее, приблизительно 1 % от общей суммы национального дохода экономически развитых стран [8]. Это положение было воспроизведено в резолюции 1715 (XVI), которой было начато первое Десятилетие развития ООН [1]. В 1968 г. ЮНКТАД в решении «Целевое задание по объему помощи» также рекомендовала, чтобы каждая экономически развитая страна стремилась ежегодно переводить в развивающиеся страны финансовые средства в минимальной сумме-нетто, составляющей 1 % ее валового национального продукта (а не национального дохода, что увеличивало примерно на 25 % взнос развитых стран) [11].

В резолюции Генеральной Ассамблеи, начавшей второе Десятилетие развития ООН, был зафиксирован целевой ориентир финансирования помощи в размере 0,7 % от валового национального дохода экономически развитых стран [4].

Целевой показатель в 0,7 % от валового национального дохода актуален и в настоящее время, что постоянно подчеркивается на международных конференциях, посвященных помощи развитию (например, закреплено в п. 42 Монтеррейского консенсуса [7]).

Но демонстрировали ли государства, принимая эти документы, *opinio juris* в отношении обязанности предоставлять помощь развитию?

Ответ отрицательный. Хотя развитые страны и принимают документы, в которых закреплены цели в области развития и показатели финансирования помощи развитию, они всячески отвергают саму идею существования конкретных юридических обязанностей в данной сфере. Как отмечает Ф. Алстон, признавая, что некоторые положения Целей развития тысячелетия отражают нормы обычного международного права, если речь будет заходить об официальной помощи в целях развития и связанных с ней обязательствах, правительства развитых стран станут противостоять любому предположению о том, что существуют конкретные обязанности, которые закреплены в обычном международном праве [14, р. 777]. Некоторые страны прямо заявляют о своем нежелании быть связанными обязательством по достижению какой-либо цели финансирования развития развивающихся стран. Например, еще после принятия резолюции Генеральной Ассамблеи, начавшей второе Десятилетие развития ООН, представитель США заявил: «...развитые страны должны стремиться обеспечить передачу значительных финансовых ресурсов путем чистой официальной по-

мощи в целях развития и должны приложить все усилия, чтобы увеличить объем такой официальной помощи в целях развития... США, однако, не в состоянии принимать конкретные цели или сроки в этом отношении» [16].

Это позволяет сделать вывод о том, что в действующем универсальном международном праве, как договорном, так и обычном, идея юридической обязанности развивающихся стран предоставлять развивающимся странам помощь, направленную на повышение их благосостояния, отражения не находит. Любая активность развитых стран в данной сфере является неимперативной.

В заключение позволим себе высказать следующую мысль: привыкнув получать внешнюю помощь, предвставая в роли жертв эксплуатации и зависимости, «элиты» большинства развивающихся стран не предпринимают никаких усилий для того, чтобы стать на путь прогрессивного развития, зачастую игнорируя международные обязательства, сформулированные ими же сами (например, в Декларации о праве на развитие 1986 г.). В этой связи построение отношений между теми, кто дает помощь, и теми, кто ее получает, на принципе взаимной ответственности и партнерства представляется в большей мере отвечающим потребностям и интересам людей, населяющим развивающиеся страны.

Список использованных источников

1. «Декада развития» Организации Объединенных Наций — программа международного экономического Сотрудничества: док. ООН 1715 (XVI), 19 дек. 1961 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <[http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1710\(XVI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1710(XVI))>. — Дата доступа: 15.02.2015.
2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 окт. 1970 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml>. — Дата доступа: 15.02.2015.
3. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций: принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сент. 2000 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml>. — Дата доступа: 15.04.2015.
4. Международная стратегия развития на второе Десятилетие развития Организации Объединенных Наций: принята резолюцией 2626 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 окт. 1970 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/decade2_devstrategy.shtml>. — Дата доступа: 15.02.2015.
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 дек. 1966 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml>. — Дата доступа: 15.04.2015.
6. Мережко, О. Поняття та сутність сучасного міжнародного права / О. Мережко [Электронный ресурс] // Видавнича організація «Юстиніан». — Режим доступа: <<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2992>>. — Дата доступа: 10.04.2015.
7. Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития: принят Международной конференцией по финансированию развития 18—22 марта 2002 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml>. — Дата доступа: 15.02.2015.
8. Ускоренный приток капитала и технической помощи в развивающиеся страны: док. ООН А/RES/1522 (XV), 15 дек. 1960 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <[http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1522\(XV\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1522(XV))>. — Дата доступа: 15.02.2015.
9. Устав ООН [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml>>. — Дата доступа: 15.02.2015.
10. Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 63/117 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 2008 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/optprotocol_icescr.shtml>. — Дата доступа: 15.04.2015.
11. Шумилов, В. М. Международное экономическое право в контексте глобализации мировой экономики (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / В. М. Шумилов. — М., 2001. — 400 л.
12. Экономические, социальные и культурные права: доклад Рабочей группы открытого состава по рассмотрению вариантов, касающихся разработки Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, соци-

альных и культурных правах, о работе ее первой сессии: док. ООН E/CN.4/2004/44, 15 марта 2004 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=E/CN.4/2004/44>>. — Дата доступа: 15.04.2015.

13. Экономические, социальные и культурные права: доклад рабочей группы открытого состава по рассмотрению вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, о работе ее второй сессии: док. ООН E/CN.4/2005/52, 10 февр. 2005 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=E/CN.4/2005/52>>. — Дата доступа: 15.04.2015.

14. Alston, P. Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals / P. Alston // Human Rights Quarterly. — 2005. — Vol. 27, N 3. — P. 755–829.

15. Dann, P. Solidarity and the Law of Development Cooperation / Ph. Dann // Solidarity: a Structural Principle of International Law / R. Wolfrum, C. Kojima (eds). — Springer Science & Business Media, 2010. — P. 55–77.

16. History of the 0.7% ODA Target. [Electronic resource] // OECD. — Mode of access: <<http://www.oecd.org/dac/stats/45539274.pdf>>. — Date of access: 16.02.2015.

17. Hoof, G. J. H. van. Rethinking the Sources of International Law / G. J. H. van Hoof. — Deventer: Kluwer Publishing, 1983. — 322 p.

18. Kelsen, H. The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems / H. Kelsen. — London: London Institute of World Affairs, 1950. — 994 p.

19. Rawls, J. A Theory of Justice / J. Rawls. — Harvard University Press, 1971. — 607 p.

20. Schachter, O. Principles of International Social Justice / O. Schachter // Jus et Societas, Essays in Tribute to Wolfgang Friedmann. — Springer Netherlands, 1979. — P. 249–277.

21. Singer, P. Famine, Affluence, and Morality / P. Singer // Philosophy and Public Affairs. — 1972. — Vol. 1, N 1. — P. 229–243.

22. Türk, D. Participation of Developing Countries in Decision-Making Process / D. Türk // International Law and Development / S. R. Chowdhury [et al.] (eds). — Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. — 457 p.

23. Verwey, W. The Establishment of a New International Economic Order and the Realization of the Right to Development and Welfare — a Legal Survey / W. Verwey // Indian Journal of International Law. — 1981. — Vol. 21. — P. 1–78.

24. Verwey, W. The principle of solidarity as a legal cornerstone of a new international economic order / W. Verwey // North-South dialogue: a new international economic order. — 1982. — Vol. 12. — p. 487–518.

«Реализация обязанности содействовать праву на развитие в современном международном праве» (Наталья Якубовская)

Статья посвящена определению обоснованности претензий развивающихся стран на внешнюю помощь развитию с точки зрения действующего универсального международного права. На основании анализа содержания Устава ООН, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о принципах международного права и ряда других официальных документов, а также доктрины международного права автор приходит к выводу об отсутствии в договорном и обычном международном праве норм, из которых может быть выведена юридическая обязанность развитых стран предоставлять развивающимся странам помощь, направленную на повышение их благосостояния.

«The Implementation of the Obligation to Promote the Right to Development in Modern International Law» (Nataliya Yakubovskaya)

The study addresses the soundness of developing countries' claims for foreign development assistance from the perspective of universal international law. The analysis of the UN Charter, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Declaration on Principles of International Law and some other official documents, as well as of the doctrine of international law, allowed the author to conclude that there is neither a treaty nor customary international law norms, from which developed countries' legal obligation to provide assistance to developing countries in order to enhance their well-being can be deduced.

Статья поступила в редакцию в июне 2015 г.