

Влияние фрагментации международного права на работу ООН

Кириленко В. П.*, Алексеев Г. В., Воротников А. Ю.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *kirilenko-vp@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Устав Организации объединенных наций с момента основания организации в 1945 г. является основополагающим документом для деятельности всех субъектов международного публичного права. Поскольку Организация объединенных наций (ООН) была создана с целью «избавить грядущие поколения от бедствий войны», постольку главная задача по поддержанию международного мира и безопасности требует учитывать в работе организации те изменения в системе безопасности, которые происходят в современном международном сообществе. Расширение сферы применения норм международного права повлекло за собой формирование взаимоисключающих подходов к регулированию международных отношений в разных областях международного сотрудничества. В российской и зарубежной доктрине эта проблема широко обсуждается в контексте фрагментации международного права. Вертикальная фрагментация международного права в результате становления региональных интеграционных объединений, таких как Евразийский экономический союз, может способствовать более гармоничному социальному развитию с учетом культурной специфики региона. Решение проблемы гармонизации международного регионального сотрудничества лежит в области создания специальных механизмов ООН, нацеленных на единообразное понимание перспективы устойчивого развития всеми государствами.

Ключевые слова: интеграция, демократия, свобода, сотрудничество, конституализация, ЕАЭС

Influence of the Fragmentation of International Law on the Work of the United Nations

Viktor P. Kirilenko*, Georgy V. Alekseev, Aleksey Yu. Vorotnikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; *kirilenko-vp@sziu.ranepa.ru

ABSTRACT

The Charter of the United Nations since the foundation of the organization in 1945 is a fundamental document for the legal activities of all the states and international organizations. Since the United Nations (UN) was created to “save succeeding generations from the scourge of war”, the main task of maintaining international peace and security requires that the changes in the security system that occur in the modern international community be taken into account in the work of the organization. Expanding the scope of application of the norms of international public law led to the formation of mutually exclusive approaches to regulating international relations in various areas of international cooperation. In the Russian and foreign doctrine, this problem is widely discussed in the context of the fragmentation of international law. The vertical fragmentation of international law as a result of the establishment of regional integration associations, such as the Eurasian Economic Union, may contribute to a more harmonious social development, taking into account the cultural specifics of the region. The solution to the problem of harmonization of international regional cooperation lies in the creation of special UN mechanisms aimed at a uniform understanding of the prospects for sustainable development by all the countries.

Keywords: integration, democracy, freedom, cooperation, constitutionalization, Eurasian Economic Union

Международное публичное право становится значительно более фрагментированным в различных областях и регионах, где специальные принципы и нормы создают автономные правовые режимы. Феномен фрагментации как модель функциональной специализации обычно рассматривается через характеристику предмета современного международного права и редко в аспекте географической региональной фрагментации, которая, безусловно, присутствует. С международно-правовой точки зрения, существует несколько методологических подходов к фрагментации. Официальный подход представлен в Докладе о фрагментации Комиссии международного права ООН 2006 г.¹ Он устанавливает систему базовых принципов разрешения нормативных коллизий и полностью основан на положениях Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.²

¹ Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law' (13 April 2006) UN Doc A/CN.4/L.682.

² Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) (1969) 8 ILM 679 (VCLT).

Фрагментация международного права рассматривается российскими и зарубежными учеными как явление, связанное с глобализацией международного сообщества, особенно с экономической и информационной ее составляющими [2; 34; 38; 39; 26]. Специалисты в области международного права утверждают, что фрагментация является следствием развития узкоспециализированных институтов международного права. Некоторые юристы полагают, что фрагментация является технической проблемой, в основе которой лежит ряд концептуальных противоречий. Так, например, старший научный сотрудник Института имени Макса Планка Анна-Шарлотта Мартино отмечает, что «сам факт существования дискуссии о фрагментации предполагает наличие разногласий в вопросах о методе преодоления напряженности между единством и многообразием в международном праве» [29, р. 27].

Ряд других ученых признает фрагментацию технической проблемой, вытекающей из процедурных вопросов, однако несущей те же угрозы подрыва правопорядка. В частности, европейские ученые Мартти Коскенниеми и Бруно Симма, например, относятся к фрагментации как к форме многообразия актов транспозиции юридической техники при движении от национального юридического к международному правовому контексту [24; 35]. Индийский ученый Сахиб Сингх определяет фрагментацию через взаимодействие между конфликтующими правилами и институциональной юридической практикой, кульминация которых выражается в эрозии институтов общего международного права [36].

Фрагментация, с одной стороны, препятствует формированию единой системы международного права под эгидой ООН, создавая условия для формирования коллизий, которые могут каждым государством быть истолкованы в своих интересах. С другой стороны, процессы фрагментации привели к управлению международными процессами через цели устойчивого развития [22]. На территории Евразии происходит глубокое взаимопроникновение экономических систем на фоне многообразия теоретических подходов к причинам фрагментации международного права [20; 8], такие тенденции, впрочем, оказывают весьма ограниченное влияние на интеграционные процессы в регионе, и существует ряд теорий, объясняющих разнообразие наднациональных конституционных систем, порожденных фрагментацией международного права.

1. Теория разногласий и различий в международном сообществе является политически обоснованной причиной разного понимания общегуманитарных, религиозных и правовых ценностей. Данная концепция предполагает постоянное изменение системы международного правопорядка под потребности тех, кто его создает. И если не существует единого международного правопорядка, то различия в социальной организации производят правовую неопределенность и казуальное, в лучшем случае региональное международное право.
2. Нормативно-правовой подход анализирует взаимосвязи между нормами и предлагает в процессе толкования норм исходить из специфики предмета правового регулирования и тех целей, которые ставили перед собой стороны, согласовавшие ту или иную норму международного права. Такой подход основан на ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.
3. Теория правовых решений отвергает формально правовой подход к интерпретации положений международного права и опирается на глобальный публичный порядок, который в конечном итоге служит основой для легитимности политических решений и действий государственных органов. На практике это влечет ситуацию, в которой каждый участник международного общения полагает, что в конкретном случае именно его правовая позиция оправдана в наибольшей степени.
4. Критическая теория связана с неопределенностью правового обоснования законности тех или иных решений и представляет фрагментацию международного права как систему отчасти взаимоподчиненных, но отчасти самостоятельных правовых режимов и публичных институтов. Отсутствие в международной системе эффективных судебных инстанций существенно затрудняет процесс формирования справедливого правового режима международного общения.

Доктринальные подходы к решению проблем фрагментации международного права призваны восстановить согласованность и единство его системы и создать правовые рамки для политических процессов в международной системе регионального сотрудничества.

В Американской доктрине международного права активно высказываются предложения по решению проблем фрагментации путем конституционализации норм международного права. Фрагментация рассматривается здесь как естественная особенность, специфичная черта современного международного права, которая требует от участников международной системы инициативы по достижению консенсуса практически в каждом конкретном случае [14]. В отношении форм

и методов конституционного закрепления наднациональных норм нет теоретической определенности.

На наш взгляд, конституализация международного публичного права как идея заманчива своей перспективой создания общего правового порядка на пространствах с международным режимом, в том числе в сетях связи и средствах массовой информации [5; 7], однако на универсальном уровне государства на это вряд ли согласятся, так как они заинтересованы в сохранении национальной идентичности [1]. Дискуссия о конституционализации обходит стороной ограниченность методологии конституирования, игнорирует проблему дефицита авторитета в международной системе, способного породить императивную норму, создает конфликт традиционных методов, основанных на договорных механизмах и институте признания (*opinio juris*) с новеллами европейского наднационального конституционализма. Существенное значение здесь имеет проблема признания и исполнения судебных решений [3; 4].

Концепция конституционализации международного права формируется в Европейском союзе под влиянием следующих факторов: во-первых, государства Европы не собираются отказываться от своего суверенитета и национального законодательства, во-вторых, единство экономического пространства требует единства правовой системы, в-третьих, европейская интеграция требует общей системы правовых идеалов и ценностей, которые необходимо провозгласить и юридически оформить. Несмотря на то что концепция отражается в широком спектре современных европейских научных исследований [16], идею конституирования норм международного права нельзя признать общепринятой. Многие аспекты рассматриваемой правовой конструкции сильно политизированы, прежде всего, американскими политиками в своих национальных интересах, однако игнорировать этот научный диспут нельзя. В поле мировой и региональной юридической и политической практики регулирования общественных отношений проблема конституирования норм определенно существует.

Теоретическая основа международного конституционализма представлена тремя относительно самостоятельными научными школами: нормативной, функциональной и плюралистической [41].

Нормативная школа основана на представлениях о дополнении национальной конституции нормами международного права и международной судебной практики. С этой точки зрения международный конституционализм представляет собой форму дополнительного конституционализма. Функциональная школа оценивает процесс конституционализации выбранных государством режимов международного права. Он характеризует степень участия централизованной публичной власти в создании или сдерживании производства норм международного права. Наконец, плюралистическая школа рассматривает процессы конституционализации за пределами государства и включает в себя несколько концепций транснационального конституционализма.

Несмотря на существование большого количества научной литературы по проблеме конституционализма за пределами государства, общепринятого определения конституционализма или конституционализации международного права не существует [13; 18; 27]. Некоторые американские авторы используют термины «конституционализм», «конституционализация» и даже «международная конституция» как синонимы. Профессор Йельского университета Алек Стоун Свит, например, рассматривает тождественное значение конституционализма и конституции и приходит к выводу, что «конституционализация международно-правовой системы в значительной степени является результатом правового плюрализма и выражается в разрешении международной напряженности» [37, р. 644].

Английские ученые, в частности Дуглас Джонсон, а также Бардо Фассбендер используют эти термины в различных значениях [18; 27; 28], например, конституционализм, как правило, рассматривается как понятие шире, чем конституционализация. В свою очередь, американские исследователи Джеффри Дюнофф и Джоэл Трахтмэн во избежание путаницы остаются в границах собственной авторской произвольной дефиниции [17, р. 9; 33], в то время как ряд немецких ученых, в том числе Жан Клабберс и Анна Питерс, начинают полагаться на них, как будто они установили некую теоретическую догму [23; 12].

Американский ученый С. Бессон, например, рассматривает понятия конституции и конституционализма в свете дискуссии о конституционном плюрализме [11]. Однако ее анализ полностью основан на идее конституционализации международного права, определение которого не предусмотрено. Общее состояние научной дискуссии по данному вопросу позволяет немецким ученым Йоргу Каммерхоферу и Бардо Фассбендеру сомневаться в перспективах конституционализации международного права и отмечать тот факт, что решительно непонятно кто и что конституирует в процессе конституционализации международного права [18; 21]. Теория международного конституционализма в мировой доктрине развивается в четырех измерениях и призвана обеспечить единство системы международного права.

Первое измерение образует социальный конституционализм. Он признает, что цель конституционализма заключается в поощрении и защите, в том числе в Интернете, социальных отношений, которые возникают в рамках международного права [5; 6]. Опасения по поводу участия органов государственной власти в качестве инструмента ограничения и подотчетность им всех международных субъектов и индивидуальных интересов занимают центральное место в этой концепции. Некоторые американские юристы утверждают, что конституционализм существует полностью в отрыве от государства, в то время как другие полагают, что глобальный конституционализм является политическим процессом, который выходит за рамки международного публичного права и государственного суверенитета и охватывает все гражданское общество [33]. Здесь определенные опасения в плане безопасности вызывают попытки устранить государство из процесса создания норм наднационального конституционного права, которые будут неизбежно иметь негативное влияние на правопорядок в регионе.

Второе измерение представляет собой институциональный конституционализм. Он признает, что международный конституционализм представляет собой систему правоотношений на конституционных уровнях (национальном и международном) порядка. Концепция имеет дело с институционализацией или ограничением власти государства, особенно в форме отчетности лиц, принимающих решения. По небесспорному мнению Анны Питерс, например, конституции государств не являются больше основой элементарного правового порядка [31]. В частности, она утверждает, что совместное воздействие феномена глобализации и связанной с ним деконституционализации внутреннего законодательства влечет за собой такие последствия, что национальные конституции больше не могут регулировать совокупность всех сфер социального управления, вследствие чего отношения между национальным и международным правом оказываются некой сетью, а не иерархией норм [Там же].

Третье измерение представляет собой нормативную основу конституционализма. Здесь международное право регулируется определенными вышестоящими правилами, легитимность которых заключается в их моральной ценности для общества. Например, профессор международного права Университета Претории Эрика де Вет утверждает, что международный конституционный порядок состоит из общего международного права норм *jus cogens* и обязательств *erga omnes*, которые представляют ядро международной системы ценностей. Поскольку международное право задумано как система с прочной этической основой, акцент в процессе конституирования делается на правах человека в качестве общей системы ценностей международного сообщества [15].

Четвертое измерение характеризуется как аналогичный конституционализм. Он проводит аналогии между особенностями национального и международного конституционного порядка. Европейский союз (ЕС), в частности, рассматривается в качестве модели экономического конституционализма за пределами государства [30]. Исходя из этого предположения ученые проводят аналогии между законодательством ЕС и нормами международного права. Например, известный социолог Юрген Хабермас и профессор международного права Эрнст-Ульрих Питерсманн рассмотрели Европейский союз как политическую и правовую модель конституционализма международного права [19; 20; 32]. Кроме того, Маттиас Кумм предполагает, что, для того чтобы оценить степень легитимности международного права с конституционной точки зрения, международно-правовой принцип суверенитета должен быть заменен правовым принципом субсидиарности, как в ЕС [25]. Вместе с тем достаточно обоснованно мнение, что дискуссия вокруг конституционализма относится к акту перевода конституционных понятий с национального на международный уровень и направлена на решение проблемы ответственного и законного самоуправления в ЕС [40, p. 32].

Оценивая влияние фрагментации на применение норм международного права, отметим, что императивное воздействие на участников международных правовых отношений лежит вне их общего интереса, используется в формах введения экономических санкций или гуманитарной интервенции сугубо казуально и с неизбежностью порождает фрагментацию правовой действительности и автономные правовые режимы.

В то же время на практике позиция Комиссии международного права ООН в связи с существованием автономных, закрытых режимов, касающихся ответственности государств, достаточно непоследовательна и противоречива. Каждый специальный докладчик Комиссии занимает собственную позицию в отношении правовых последствий нарушения государствами норм международного права. Комиссия международного права изначально исходит из концепции автономных подсистем, которые позволяют практиковать избирательное международное правоприменение [28], впоследствии такая избирательность была подвергнута критике на основании нецелесообразности освобождения от ответственности определенных государств [10], и в конечном итоге позиция Комиссии стала

прагматичной, отражающей только возможность наказания государства-правонарушителя,¹ что усугубило неопределенность в вопросе международного правоприменения.

Развитие специальных институтов международного права в последнее время потребовало создания политико-правовых принципов, среди которых принцип демократического устройства государства. Несмотря на то, что демократия возможна далеко не в любых политических условиях и не во всех сферах жизни общества, куда проникают современные международные интеграционные процессы, средства связи и массовой информации, глобальная политика либерализации приводит к неизбежному формированию зон свободной торговли [9].

В процессе решения проблемы вертикальной фрагментации следует учитывать ограниченность возможностей механизма конституционного правового регулирования на уровне Евразийского экономического союза. Попытка конституализации норм права на региональном уровне всегда осложняется различным пониманием установленных наднациональными институтами правил в разных странах региона. Учет национальных правосознаний и культурных особенностей — залог эффективности реализации норм международного права в соответствии с Уставом ООН в универсальном масштабе.

Литература

1. Алексеев Г. В., Морозов Г. Н. Национализация политического класса как фактор обеспечения безопасности страны // *Власть*. 2017. Т. 25. № 6. С. 88–95.
2. Безбородов Ю. С. На пути к международно-правовой конвергенции через универсализацию и фрагментацию // *Российский юридический журнал*. 2016. № 4 (109). С. 13–20.
3. Белов С. А. Конституционная модель легитимации решений органов международных организаций // *Журнал конституционного правосудия*. 2018. № 2. С. 1–10.
4. Белов С. А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 4 (101). С. 37–56.
5. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. *Международное право и информационная безопасность государств* : монография. СПб., 2016.
6. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Демократия и «четвертая власть» // *Управленческое консультирование*. 2016. № 2 (86). С. 34–42.
7. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Международная интеграция, демократия и информационная безопасность государства // *Управленческое консультирование*. 2017. № 3 (99). С. 8–15.
8. Мишальченко Ю. В., Торопыгин А. В., Белоусов С. Н. О сотрудничестве государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства с Европейским союзом // *Управленческое консультирование*. 2013. № 5 (53). С. 84–88.
9. Мишальченко Ю. В., Ююкина Т. И. Влияние зон свободной торговли в Евразии на создание экономического пояса Шелкового пути: международные экономические и правовые аспекты // *Евразийский юридический журнал*. 2016. № 1 (92). С. 19–25.
10. Arango-Ruiz G. On the Nature of the International Personality of the Holy See // *Revue Belge De Droit International*, 1996, P. 354–369.
11. Besson S. State Consent and Disagreement in International Law-Making. Dissolving the Paradox // *Leiden Journal of International Law*. 2016. Vol. 29. Is. 2. P. 289–316.
12. Breau S. C. The Constitutionalization of the International Legal Order // *Leiden Journal of International Law* 2008. Vol. 21. Is. 2. P. 545–561.
13. Brown G. W. The Constitutionalization of What? // *Global Constitutionalism*. Vol. 1, Iss. 2. 2012, P. 201–228.
14. Cheng T.-H. Making International Law without Knowing What It Is. // *Washington University Global Studies Law Review* Vol. 1. 2011. 10.
15. De Wet E. The Emerging International Constitutional Order: The Implications of Hierarchy in International Law for the Coherence and Legitimacy of International Decision-Making // *Potchefstroom Electronic Law Journal* № 7. 2007.
16. Deplano R. Fragmentation and Constitutionalisation of International Law: A Theoretical Inquiry // *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Iss. 1 2013. P. 67–89.
17. Dunoff J. L., Trachtman J. P. (eds). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge University Press. 2009.
18. Fassbender B. *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*. Brill. 2009. 216 p.
19. Habermas J. *The Crisis of the European Union: A Response*. Polity. 2013.
20. Joerges C., Petersmann, E.-U. (Eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and International Economic Law*, 2nd ed. Oxford: Hart. 2011.
21. Kammerhofer J. Constitutionalism and the Myth of Practical Reason: Kelsenian Responses to Methodological Problems // *Leiden Journal of International Law*. 2010. Vol. 23. P. 723–740.

¹ International Law Commission, Report on the work of its fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-Sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10) 359 para 5.

22. *Kanie N., Biermann F., Young O. R.* Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation. MIT Press. 2017. 352 p.
23. *Klabbers J., Peters A., Ulfstein G.* The Constitutionalization of International Law. Oxford University Press. 2009.
24. *Koskeniemi M.* The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics. // 2007. Modern Law Review. 2007. Vol. 70. Iss. 1. P. 1–30.
25. *Kumm M.* The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis // The European Journal of International Law. Vol. 15. № 5. 2004. P. 907–931.
26. *Leathley C.* An Institutional Hierarchy to Combat the Fragmentation of International Law: Has the ILC Missed an Opportunity? // New York University Journal of International Law and Politics, 2007. Vol. 40, No. 1. P. 259–306.
27. *Macdonald R. S. J., Johnston D. M.* (eds.) Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of the World Community. Nijhoff. 2005.
28. *Macdonald R. S. J. Johnston D. M.* (eds.), The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1983.
29. *Martineau A.-C.* The Rhetoric of Fragmentation: Fear and Faith in International Law // Leiden Journal of International Law, 2009. Vol. 22(1), P. 1–28.
30. *Patterson D., Soderston A.* (eds.), A Companion to EU and International Law. University of Leicester School of Law Research Paper No. 15–04. Wiley-Blackwell, 2016.
31. *Peters A.* The Refinement of International Law: From Fragmentation to Regime Interaction and Politicization // International Journal of Constitutional Law. 2017. Vol. 15, Iss. 3. P. 671–704
32. *Petersmann E.-U.* International Economic Law in the 21st Century: Constitutional Pluralism and Multilevel Governance of Interdependent Public Goods (Studies in International Trade Law). Hart Publishing. 2012. 575 p.
33. *Schwöbel C. E. J.* Global Constitutionalism in International Legal Perspective. Nijhoff 2011.
34. *Shaw M. N.* International Law. 6th ed., Cambridge University Press. 2008.
35. *Simma B.* Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner // European Journal of International Law. Vol. 20, Iss. 2, 2009. P. 265–297.
36. *Singh S.* The Potential of International Law: Fragmentation and Ethics // Leiden Journal of International Law. Vol. 24, Iss. 1. 2011. P. 23–43.
37. *Sweet A. S.* Constitutionalism, Legal Pluralism, and International Regimes // Indiana Journal Global Legal Studies. 2009. Vol. 16. Iss. 2, Article 11.
38. *Teubner G. Fischer-Lescano Andreas.* Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law // Michigan Journal of International Law, Vol. 25, No. 4. 2004. P. 999–1046.
39. *Trachtman J. P.* The Economic Structure of International Law. Harvard University Press 2008.
40. *Weiler J. H. H., Wind M.* (eds). European Constitutionalism Beyond the State. Cambridge University Press. 2003.
41. *Wiener A., Lang A. F., Tully J., Maduro M. P., Kumm M.* Global Constitutionalism: Human Rights, Democracy and the Rule of Law. // Global Constitutionalism 2012. Vol. 1, Iss. 1. P. 1–15.

Об авторах:

Кириленко Виктор Петрович, заведующий кафедрой международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; kirilenko-vp@sziu.ranepa.ru

Алексеев Георгий Валерьевич, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; alekseev-gv@sziu.ranepa.ru

Воротников Алексей Юрьевич, магистрант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); vorotnikovfbt@mail.ru

About the authors:

Viktor P. Kirilenko, Head of the Chair of International and Humanitarian Law of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Jurisprudence), Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; kirilenko-vp@sziu.ranepa.ru

Georgy V. Alekseev, Associate Professor of the Chair of Law of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor; alekseev-gv@sziu.ranepa.ru

Aleksey Yu. Vorotnikov, Master program student of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), vorotnikovfbt@mail.ru