

УДК 342.4

DOI: 10.34670/AR.2021.60.62.005

Роль международных организаций в интернационализации конституционного правопорядка (практика ООН)

Косолапов Михаил Федорович

Кандидат юридических наук, доцент,
Саратовская государственная юридическая академия,
410028, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 16;
e-mail: kosolapov_mf@mail.ru

Аннотация

Одной из существенных характеристик современного процесса глобализации является постоянное нарастание интернационализации внутригосударственного правопорядка. Если первоначально это касалось исключительно прав и свобод человека и отдельных отношений частного правового характера, то сегодня он затронул значительную часть публично-правовых отношений, включая конституционное законодательство. Значительное влияние на этот процесс оказывает деятельность международных организаций, прежде всего ООН. Как представляется, формированию данной тенденции способствует выработка в рамках Организации таких ценностных установок как демократия, верховенство права, а также необходимость решения ею таких глобальных проблем как поддержание мира и безопасности, борьба с международным терроризмом, борьба с массовым и грубым нарушением прав человека. При этом, как показывает практика, процесс глобализации пока не подошел к выработке единого, приемлемого для всех, универсального «шаблона» конституции или механизма его реализации. Деятельность ООН показывает, что Организация ограничивается оказанием консультативной помощи, и только в случаях угрозы миру и безопасности степень вовлеченности Организации в процесс конституционного строительства может возрасти.

Для цитирования в научных исследованиях

Косолапов М.Ф. Роль международных организаций в интернационализации конституционного правопорядка (практика ООН) // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 8А. С. 39-46. DOI: 10.34670/AR.2021.60.62.005

Ключевые слова

Конституция, конституционная реформа, интернационализация, глобализация, Организация Объединенных Наций, международные организации.

Введение

Процессы интернационализации внутригосударственного правопорядка сегодня уже не находятся в плоскости исключительно теоретических размышлений. Этот процесс постоянно набирает обороты, и если первоначально речь в основном шла об интернационализации отдельных (как правило частноправовых) внутригосударственных отношений, то сегодня он распространился на область публичных отношений, включая конституционное законодательство. Конечно, не имеется в виду, что рассматриваемые процессы сегодня полномасштабно определяются требованиями, устанавливаемыми международным сообществом. Разработка, принятие Основного закона страны, а также внесение изменений в его текст остаются исключительно в сфере внутренней компетенции, являются прерогативой каждого народа, что неоднократно подчеркивается в международных документах. Вместе с тем трудно не заметить все возрастающее влияние, которое оказывают международные стандарты на правовые системы стран, определяя в самом общем виде основополагающие принципы конституционного строительства.

Заинтересованность международного сообщества (международных организаций, группы государств) в участии в процессе конституционного реформирования может быть вызвана целым рядом причин: решение проблемы обеспечения мира и безопасности, нарушенной в результате гражданской войны или международного вооруженного конфликта, случаями массового и грубого нарушения прав человека, борьбой с международным терроризмом; необходимостью содействия в реализации международных стандартов в области прав и свобод человека в целом или прав отдельных групп лиц (женщин, национальных, религиозных меньшинств), а также в случае необходимости формирования на внутригосударственном уровне демократических процедур и обеспечения верховенства права. В этом ряду не стоит забывать и о причинах экономического характера.

Основная часть

Степень вовлечения международного сообщества в процесс конституционных реформ и используемые им формы могут в значительной степени варьироваться. В одних случаях они могут осуществляться исключительно на внутригосударственном уровне, когда государство в рамках конституционного процесса ориентируется на действующие международные стандарты или международные обязательства, а использование международных «ресурсов» происходит только в рамках консультативной помощи (например, анализ текста конституции на соответствие ее положений международным стандартам в целом или на соответствие международным обязательствам в связи с членством в международной организации). Таким примером может служить деятельность Совета Европы и в первую очередь ее консультативного органа, Венецианской комиссии, в арсенале которой присутствуют исключительно «мягкие», консультативные формы участия в процессе конституционных преобразований государств-участников.

В своем заключении, имеющем рекомендательный характер, Венецианская комиссия формулирует свою позицию о соответствии законодательного акта (в том числе конституции) правовым стандартам, принятым в европейских государствах [*Amicus Curiae Brief...*, 2010]. В других случаях инициатива начала конституционной реформы может быть предусмотрена международным соглашением или инициирована решением международной организации.

Процесс интернационализации конституций в ходе постконфликтного мироустройства представляет совершенно особую ситуацию. Военные действия вне зависимости от их причины являются дестабилизирующим фактором для социально-экономического развития, помимо этого, они негативно сказываются на внутригосударственной правовой системе и системе государственного управления. Поэтому с точки зрения ООН невозможно решить проблемы, порожденные военными действиями, без укрепления этих систем, а в некоторых случаях – без их кардинальной реформы [Доклад Генерального секретаря ООН..., 1992]. Этот случай, как правило, связан с решением более глобальной задачи – обеспечение (поддержание) мира и безопасности в постконфликтной ситуации, где конституционная реформа выступает как часть этого процесса. Именно такая форма была использована в Камбодже. Соглашением о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта [Соглашение о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта, 1991], заключенным при участии Генерального Секретаря ООН, помимо вопросов мирного урегулирования было предусмотрено определение основных принципов новой конституции, которая должна быть принята Учредительной ассамблей, формирование которой должно быть осуществлено под контролем ООН. Ранее таким же образом процесс разработки конституции прошел в Намибии: во исполнение резолюции 435 Совета Безопасности (1978) [Резолюция Совета Безопасности ООН № 435..., 1978] был сформулирован ряд принципов, которые были положены в основу разработки текста будущей конституции [Letter..., 2012]. В соответствии с ними Намибия определялась как унитарное, суверенное государство с демократической формой правления, а права и свободы человека должны соответствовать положениям Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В исключительных случаях, в зависимости от внутригосударственной ситуации, интернационализация может достигать максимума и включает не только процесс разработки новой конституции, но и создание механизмов внешнего управления. Протекторат ООН в Восточном Тиморе осуществлялся через Временную администрацию (ВАООНВТ), созданную на основе Резолюции 1272 Совета Безопасности. Согласно которой на Администрацию была возложена «общая ответственность за административное управление в Восточном Тиморе и которая была наделена всеми законодательными и исполнительными полномочиями, включая отправление правосудия» [Резолюция 1272..., 1999].

В каждом конкретном случае фактор внешнего участия в вопросах конституционного реформирования или строительства неизбежно вызывает неоднозначную оценку относительно правомерности такого рода действий со стороны международных организаций или группы стран. Сопряжение таких основных принципов международного права как невмешательство во внутренние дела и суверенного равенства ориентирует международное сообщество на совершенно иную модель. Они предполагают, что государства обязаны уважать право друг друга свободно выбирать и развивать свои внутригосударственные системы, включая право устанавливать свои законы и административные правила. В этом ряду конституция, как представляется, занимает особое место в правовой системе государств. Обладая высшей юридической силой, закрепляя такие системообразующие элементы, как конституционный строй государства; систему органов государственной власти, порядок их взаимодействия, компетенцию; правовые основы личности, ее права и свободы [Эбзеев, 2018, 139], она отражает саму сущность государства, его характеризующие признаки. Этим обусловлен особый механизм ее разработки и принятия. Влияние извне на эти процессы недопустимо и вступает в противоречие с основами как международного, так и внутригосударственного права.

Еще одним аспектом, вызывающим неоднозначную оценку, является отсутствие четкой договорной регламентации участия международных организаций, прежде всего ООН, в этом процессе. Как правило, в качестве основ правового обоснования для развития практики интернационализации процесса конституционных изменений с участием ООН выступают положения Устава Организации, предоставляющие ей полномочия по поддержанию мира и безопасности, а также сложившиеся в результате практики и реализующиеся на универсальном международном уровне принципы демократии, верховенства права и защиты прав человека.

Впервые концепция универсального измерения демократии была сформулирована в 1992 году в докладе Генерального Секретаря ООН [Доклад Генерального секретаря ООН..., 1992]. Последующие акты, принимаемые ООН, демонстрируют наличие более четкой позиции: «демократия является единственной долгосрочной основой для балансирования сталкивающихся этнических, религиозных и культурных интересов, сводя к минимуму опасность ожесточенного внутреннего конфликта» [Доклад Генерального секретаря ООН..., 1994]. Таким образом, большую часть правового обоснования участия составляют отдельные положения Устава и их системное толкование относительно закрепления перечисленных ценностей, а также акты международных организаций, имеющие, как правило, рекомендательный характер.

Среди документов ООН наиболее информативным документом, в котором раскрывается участие ООН в процессе оказания правовой и иной помощи государствам в разработке нового текста конституции или внесении в текст поправок, является Директивная записка Генерального Секретаря об оказании содействия процессам разработки конституций со стороны ООН 2009 г. [United Nations Assistance to Constitution-making Processes, 2009]. В ней сделана попытка обобщить накопленный практический опыт Организации в данном направлении деятельности путем использования действующих международных норм, стандартов, а также лучших практик. Документ содержит перечень руководящих принципов, в нем освещены необходимые компоненты конституционного процесса и ряд других аспектов.

С точки зрения Организации принятие новой конституции или внесение в нее изменений способствует поиску межнационального или политического консенсуса, поэтому является одним из элементов решения постконфликтной ситуации или политического кризиса в стране. При этом необходимо отметить, что отсутствует какой-либо единый конституционный шаблон, нет и единого подхода к определению объема и формы участия Организации в оказании соответствующей помощи. Стратегия всегда должна быть эксклюзивной, учитывающей специфику ситуации. Гарантией эффективности действий ООН в этом процессе является его инициирование самим государством и активное участие в нем всех заинтересованных субъектов. Одним из важнейших принципов оказания содействия государству в работе над конституционным текстом является приоритет национальной ответственности, согласно которому разработка Основного закона – это суверенный национальный процесс, который не должен навязываться извне, и эффективность которого зависит от заинтересованности в нем самого государства. Высшие органы государственной власти, гражданское общество должны принимать активное участие в этом процессе и нести соответствующую ответственность за ее содержание – роль Организации в этом процессе должна носить субсидиарный, консультативный характер. Только при таком подходе конституция будет в максимальной степени адаптирована к местным условиям и будет отражать консенсус между всеми группами населения.

Так, проект Конституции Афганистана, разработанный совместной группой, куда входили

международные эксперты, был представлен Большому совету, в состав которого входили представители различных групп страны (вожди племен, представители гражданского общества, духовенство, представители религиозных меньшинств, лидеры политических партий), которые имели возможность внести необходимые изменения в ее текст [Core document forming part of the reports of states parties. Afghanistan, 2007)]. Следование данным правилам позволяет говорить о том, что Организация при принятии решения о своем участии в данном случае придерживается основополагающих положений своего Учредительного акта.

Учитывая сформировавшийся межгосударственный консенсус относительно универсальных ценностей, а также преследуя цель содействия процессу принятия новой конституции, отвечающей основным мировым тенденциями Организация стремится к информированию об основах демократического правления, действующих международных принципах и стандартах всех групп населения с целью их последующей вовлеченности в процесс реализации конституции в будущем.

Главной задачей организации в первую очередь является укрепление демократических институтов, утверждение верховенства права, обеспечение необходимого уровня защиты прав человека в соответствии с действующими международными стандартами. Только какое-либо отступление от этих базовых ценностей является основанием для вмешательства. Спектр оказываемой помощи может быть самым широким и может включать как проведение правовой экспертизы и консультирования, так и участие в процессе ведения переговоров и поиска консенсуса между заинтересованными сторонами по порядку разработки и определения ключевых конституционных принципов.

Конституция является основополагающим документом, в котором отражаются все аспекты жизни государства, общества, человека. В связи с этим ООН при оказании технической и правовой помощи прибегает к мобилизации широкого круга специалистов как внутри Организации, так и за ее рамками. Как показывает практика, обращение в ООН не влечет создание специальной организационной структуры или специализированного международного органа. Конституционная помощь предполагает сочетания накопленного опыта в различных органах или агентствах, таких как Департамент по политическим вопросам (политическое содействие), Управление по правовым вопросам, Управление Верховного Комиссара по правам человека, Комитеты по правам человека, Детский фонд и т.д.

Особое внимание Организация уделяет последующему наблюдению за реализацией принятой конституции. Речь идет о строгом соблюдении конституционных норм при принятии отраслевого законодательства. С точки зрения организации возможные отступления могут подорвать стабильность и эффективность ее норм [United Nations Assistance to Constitution-making Processes, 2009]. В данном направлении работает, например, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека. В Камбодже после принятия Конституции Управление осуществляет контроль за важными изменениями в правовой системе государства, проводит правовой анализ осуществления прав и свобод, оказывает техническую помощь соответствующим государственным учреждениям в целях обеспечения того, чтобы законы и порядок их применения соответствовали конституционным положениям.

Заключение

Современный процесс глобализации пока не подошел к выработке единого, приемлемого для всех, универсального «шаблона» конституции или механизма его реализации. Действия

Организации Объединенных Наций в процессе интернационализации конституционного правопорядка, как правило, сводятся к оказанию помощи в организационной сфере и носят консультативный характер: устанавливаются общие рамки конституционного процесса и институциональной деятельности, государствам предоставляется право принимать решение по большинству вопросов самостоятельно, в том числе и в процессе конституционных преобразований.

Свойственным государствам различия в форме правления, в степени демократизации, в видах политических режимов и т.д. способствуют сохранению национальных особенностей конституционного строя. Без нивелирования подобных различий формирование общего стандарта в обозримом будущем вряд ли невозможно, так как предсказуемо будет встречать противодействие со стороны государств.

Библиография

1. Доклад Генерального секретаря ООН в соответствии с заявлением, принятым 31 января 1992 г. на заседании Совета Безопасности на высшем уровне «Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира». URL: <https://undocs.org/ru/A/47/277>
2. Доклад Генерального секретаря ООН «Повестка дня для развития» 1994 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/48/935>
3. Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по правам человека и доклады УВК по правам человека и Генерального секретаря. (A/HRC/7/56). URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47fc84c52>
4. Резолюция 1272 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4057-м заседании 25 октября 1999 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1272\(1999\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1272(1999))
5. Резолюция Совета Безопасности ООН № 435 от 29 сентября 1978 г. URL: [https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/435\(1978\)](https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/435(1978))
6. Соглашение о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта 1991 (Парижское соглашение). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901748139>
7. Устав Европейской комиссии за демократию через право. Res (202)3. URL: <https://www.venice.coe.int>
8. Эбзеев Б.С. Конституционное право России. М.: Проспект, 2018. С. 139.
9. Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on the Interpretation of Articles 78.5 and 85.3 of the Constitution of Moldova (CDL-AD (2010)002-e). URL: <http://www.venice.coe.int>
10. Core document forming part of the reports of states parties. Afghanistan. (HRI/CORE/AFG/2007). URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FAFG%2F2007&Lang=ru
11. Letter dated 82/07/12 from the Representatives of Canada, France, Germany, Federal Republic of, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America addressed to the Secretary-General. (S/ 15287). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/31638?ln=ru#record-files-collapse-header>
12. United Nations Assistance to Constitution-making Processesю APRIL 2009. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf

The role of international organizations in the internationalization of the constitutional legal order (UN practice)

Mikhail F. Kosolapov

PhD in Law, Associate Professor,
Saratov State Law Academy,
410028, 16, Vol'skaya str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: kosolapov_mf@mail.ru

Mikhail F. Kosolapov

Abstract

One of the essential characteristics of the modern process of globalization is the constant increase in the internationalization of the domestic legal order. If initially it concerned exclusively human rights and freedoms and separate relationships of a private law nature, today it has affected a significant part of public law relations, including constitutional legislation. The activities of international organizations, primarily the UN, have a significant impact on this process. It seems that the formation of this trend is facilitated by the development within the Organization of such values as democracy, the rule of law, as well as the need to solve such global problems as maintaining peace and security, combating international terrorism, and combating massive and gross violations of human rights. At the same time, as practice shows, the process of globalization has not yet approached the development of a single, acceptable for all, universal «template» of the constitution or a mechanism for its implementation. The activities of the UN show that the Organization is limited to providing advisory assistance, and only in cases of threats to peace and security, the degree of the Organization's involvement in the constitutional building process can increase, as the author of the paper concludes.

For citation

Kosolapov M.F. (2021) Rol' mezhdunarodnykh organizatsii v internatsionalizatsii konstitutsionnogo pravoporyadka (praktika OON) [The role of international organizations in the internationalization of the constitutional legal order (UN practice)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (8A), pp. 39-46. DOI: 10.34670/AR.2021.60.62.005

Keywords

The Constitution, constitutional reform, internationalization, globalization, the United Nations, international organizations.

References

1. Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on the Interpretation of Articles 78.5 and 85.3 of the Constitution of Moldova (CDL-AD (2010)002-e). Available at: <http://www.venice.coe.int> [Accessed 05/05/2021]
2. Core document forming part of the reports of states parties. Afghanistan. (HRI/CORE/AFG/2007). Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FAFG%2F2007&Lang=ru [Accessed 05/05/2021]
3. Doklad General'nogo sekretarya OON v sootvetstvii s zayavleniem, prinyatym 31 yanvarya 1992 g. na zasedanii Soveta Bezopasnosti na vysshem urovne «Preventivnaya diplomatiya, mirotvorchestvo i podderzhanie mira» [Report of the UN Secretary General in accordance with the statement adopted on January 31, 1992 at the Security Council summit meeting: Preventive diplomacy, peacekeeping and peacekeeping]. Available at: <https://undocs.org/ru/A/47/277> [Accessed 05/05/2021]
4. Doklad General'nogo sekretarya OON «Povestka dnya dlya razvitiya» 1994 g. [Report of the UN Secretary General: An Agenda for Development 1994]. Available at: <https://undocs.org/ru/A/48/935> [Accessed 05/05/2021]
5. Ebzeev B.S. (2018) Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Moscow: Prospekt Publ.
6. Ezhegodnyi doklad Verkhovnogo komissara OON po pravam cheloveka i doklady UVK po pravam cheloveka i General'nogo sekretarya. (A/HRC/7/56) [Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights and reports of the OHC on human rights and the Secretary General. (A/HRC/7/56)]. Available at: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=47fc84c52> [Accessed 05/05/2021]
7. Letter dated 82/07/12 from the Representatives of Canada, France, Germany, Federal Republic of, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America addressed to the Secretary-General. (S/ 15287). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/31638?ln=ru#record-files-collapse-header> [Accessed 05/05/2021]
8. Rezolyutsiya 1272 (1999), prinyataya Sovetom Bezopasnosti na ego 4057-m zasedanii 25 oktyabrya 1999 g. [Resolution 1272 (1999) adopted by the Security Council at its 4057th meeting on 25 October 1999. URL:

- [https://undocs.org/ru/S/RES/1272\(1999\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1272(1999)). Available at: [https://undocs.org/ru/S/RES/1272\(1999\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1272(1999)) [Accessed 05/05/2021]
9. Rezolyutsiya Soveta Bezopasnosti OON № 435 ot 29 sentyabrya 1978 g. [Resolution of the UN Security Council No. 435 of September 29, 1978]. Available at: [https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/435\(1978\)](https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/435(1978)) [Accessed 05/05/2021]
 10. Soglashenie o vseob"emlyushchem politicheskom uregulirovanii Kambodzhiskogo konflikta 1991 (Parizhskoe soglashenie) [Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict 1991 (Paris Agreement)]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901748139> [Accessed 05/05/2021]
 11. United Nations Assistance to Constitution-making Processesyu APRIL 2009. Available at: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf [Accessed 05/05/2021]
 12. Ustav Evropeiskoi komissii za demokratiyu cherez pravo. Res (202)3 [Statute of the European Commission for Democracy through Law. Res (202) 3]. Available at: <https://www.venice.coe.int> [Accessed 05/05/2021]