

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

О концепции примата права в международной системе

*Троекуров Н.Е.**

Следствием обстоятельств сложившегося ныне международного развития, итогов переходных лет конца прошлого – начала нынешнего века с угасанием известных идеологических и военно-политических противостояний, порождением нежданной эпохи террористических вызовов и затянувшимся поиском модели современного мироустройства явилась настоятельная необходимость «при сохранении» существующей правовой системы нового ее осмысления как основы современной цивилизации. На этом фоне террористическая угроза наряду с иракской войной и ее кризисными последствиями стала серьезным испытанием для мировой правовой системы, поставила под вопрос вообще роль международного права и его практическую, регулирующую значимость в международных отношениях.

Рассуждения насчет «нового» однополосного мирового порядка идут в русле с настроениями негативной деконструкции существующей международно-правовой основы, замены ее неправовыми, политическими установками на обеспечение «превосходства» исключительно национальных интересов государств. В рамках международных форумов и на двусторонних уровнях уже озвучены заявки на размывание юридической, нормативной базы международных отношений в условиях новой геополитики. Под предлогом отсутствия всеобъемлющей угрозы, как идеологической, так и стратегической, нациям «предоставляется свобода» проведения внешней политики, во все большей степени базирующейся на сиюминутных национальных интересах¹.

*Троекуров Н.Е. – к.ю.н.

¹Г. Киссинджер. Дипломатия. М.: Ладомир, 1997. С. 733.

Прогнозируется возврат к моделям прежних международных систем, в которых участниками были бы пять-шесть великих держав и множество мелких, а «новый» порядок, как и в прошлые столетия, строился бы на базе примирения и балансирования соперничающих национальных интересов². Сценарий не учитывает того, что, как известно, из копий с прошлого нельзя сотворить реального будущего. Какого-либо международного регулирования такого миропорядка на основе общепризнанных принципов и норм в соответствии с Уставом ООН не предусматривается; об этом или вообще не упоминается, или же роль права ограничивается лишь формальной, политически нулевой функцией.

Современное развитие в мире оказывается, как распенил его недавно Генеральный секретарь ООН, на перепутье и требует решений в тех рамках, которые определяются верховенством права, как в каждой стране, так и в мире в целом³. Вновь указано на то, что каждая нация, заявляющая о верховенстве права у себя дома, должна уважать его за границей; и каждая нация, настаивающая на нем за границей, должна обеспечивать его соблюдение у себя дома⁴.

Хотя подавляющее большинство государств рассматривает установление и поддержание международного правопорядка на основе примата права в качестве одной из главных целей своей внешней политики, концепция международно-правового верховенства остается *ipso facto* некодифицированной. Высказывалась точка зрения, что вообще верховенство права не может стать концепцией с определенным содержанием, поскольку представляет собой «не более чем общее понимание» желательности придерживаться такого верховенства, хотя неопределенность его содержания вовсе не преуменьшает силу правового подхода⁵. Известно, что советская правовая доктрина, например, не признавала примата международного права и ориентировалась на концепцию трансформации. В «духе времени» утверждалось, что примат права не более чем «буржуазный» (т.е. идеологический) подход, которому противостоит концепция трансформации⁶. Следствием отсутствия

²Там же. С. 733.

³Выступление Генерального секретаря ООН перед Генеральной Ассамблеей, Нью-Йорк, 21 сентября 2004 г.

⁴Там же.

⁵Sir A. Watts. The International Rule of Law // German Yearbook of International Law. Vol. 36. 1993. P. 15.

⁶Курс международного права, в 7 томах. Т. I. С. 272.

общепризнанной концепции во многом объясняются, как представляется, и недостаточная эффективность реализации принципа примата права, и порождение различных «антиправовых» подходов в международных отношениях. В то же время очевидно, что в отличие от верховенства права в международных отношениях концепция внутригосударственного правового верховенства достаточно развита, по крайней мере в целом ряде государств⁷. Как известно, ни одна правовая система не действует или не может действовать в политическом вакууме, и ни одна политическая система не может обеспечить нормальное управление, гарантировать справедливость и защитить свободы граждан кроме как на основе уважения к закону. Общепринятой считается государственная доктрина, согласно которой верховенство права строится «на пересекающейся основе» правовых норм и политических институтов. Верховенство права является противовесом политической власти, и вместе они образуют баланс, при котором властные действия являются предметом правового регулирования, включая юридические ограничения, которые предохраняли бы от злоупотребления государственной властью⁸. Не вызывает глубоких расхождений и подход, согласно которому государство, придерживающееся принципа верховенства права в своей внутренней политике, проводит, как правило, и адекватную этому внешнюю линию в пользу преимуществ права в международных отношениях. Такая взаимосвязь, однако, не может рассматриваться как политическая аксиома, однозначно определяющая отношение государств мира к верховенству права в международном контексте, то есть, исходя из конкретной политической системы, государственного устройства или национальных концепций внутреннего верховенства права. Концепция примата международного права не может быть идентифицирована ни с одной национальной концепцией правового верховенства⁹. Это во многом связано с тем, что может быть несколько национальных правовых доктрин или концепций внутригосударственного верховенства права, различающихся по содержанию в силу неодинаковых конституционных норм и правовой практики. Концепция же правового верховенства в международных отношениях возможна лишь как кодекс универсальных принципов и норм. Связь между ними, однако, очевидна и органична, поскольку содержание уни-

⁷ Там же.

⁸ Sir G. Howe. The Role of International Law in World Affairs // JCLQ. Vol. 33. 1984. P. 739.

⁹ A. Watts. The International Rule of Law // German Yearbook of International Law. Vol. 36. 1993. P. 16.

версального международного аналога верховенства права не может не включать в себя принципы, концептуальные положения и нормы национальных правовых систем государств¹⁰.

Впервые вопрос о международной стратегии утверждения примата международного права в современных межгосударственных отношениях был поставлен перед мировым сообществом нашей страной в ходе 43-й сессии ГА ООН в 1988 г. На 44-й сессии ГА ООН отечественной дипломатией был представлен Меморандум о повышении роли международного права, обеспечении приоритета права в политике и практике государств, универсальной применимости общепризнанных правовых принципов и недопустимости их отхода, независимо от причин и мотивов¹¹. Речь шла о важнейшей политико-правовой инициативе международной стратегии примата права в межгосударственных отношениях. Принятие целостной правовой стратегии, как отмечается в Меморандуме, предполагает формулирование общесогласованной правовой политики и проведение конкретных действий, направленных на реальное продвижение в повсеместном укреплении правопорядка. Международно-правовая стратегия способствовала бы укреплению существующих и созданию новых гарантий против обхода международного права¹² путем совершенствования и развития системы контрольно-имплементационных процедур и механизмов. При этом сегодня, как и в прошлые времена, сохраняется преемственность правового подхода как важного фактора формирования внешнеполитического курса нашей страны, неотъемлемого элемента отечественной дипломатической практики. Для России принцип верховенства права является императивом всей системы международных отношений¹³. Своевременная разработка и принятие в рамках ООН международно-правовой стратегии на основе положений Устава ООН и Декларации 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, других международно-правовых документов в последующем явились бы основой реализации верховенства права в международных отношениях, которое ныне, как предупредил недавно Генеральный секретарь ООН, находится под угрозой по всему миру¹⁴.

¹⁰ Там же.

¹¹ Меморандум СССР о повышении роли международного права. А/44/585. 2 October 1989. P. 2.

¹² Там же.

¹³ Выступление министра иностранных дел России на заседании СБ ООН 24 сентября 2003 г.

¹⁴ Выступление Генерального секретаря ООН перед Генеральной Ассамблеей, Нью-Йорк, 21 сентября 2004 г.

Основной концепцией примата права должны стать статьи нормы *jus cogens*, императивные, обладающие общепризнанной «высшей юридической силой». Венская конвенция о праве договоров 1969 г. предусматривает, что «императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть применена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер» (ст. 53). Ни одна иная норма не может противоречить *jus cogens*. Обоснованной, однако, представляется точка зрения, что нормы в процессе развития международного права, в отличие от принципов, могут претерпевать изменения или даже замены¹⁵.

Концепция примата права во внешнеполитической деятельности государств должна строиться на универсальной имплементации основополагающих принципов, заложенных в Уставе ООН (прежде всего в ст. 2 и ст. 33), на основе которого создана вся международно-правовая система современного миропорядка¹⁶.

Вряд ли обоснованным можно считать толкования, что Устав основывается не на примате права как таковом, но на выполнении своей первоочередной задачи – обеспечении коллективной безопасности через высшую власть и широкую свободу действий СБ ООН, вплоть до прекращения существующих международно-правовых обязательств¹⁷. Неправомерна постановка вопроса, согласно которой СБ не связан нормами международного права, поскольку руководствуется исключительно целями и принципами ООН¹⁸. Таков искусственный разрыв принципов ООН и международно-правовых, как представляется, некорректен и не может быть оправдан. Между принципами и целями ООН и принципами международного права нет и не может быть противоречий.

Важнейшим из них остается принцип отказа во внешней политике государств от угрозы силой или ее применения. Причем не только в «классическом понимании», то есть применительно к территориаль-

¹⁵ R.Müllerson. *Ordering Anarchy: International Law in International Society*, Leyden, Boston. M. Nijhoff, 2000. P. 296.

¹⁶ Интервью Постоянного представителя России при ООН А.И. Денисова в связи с Днем ООН, 27 октября 2004 г. (политическая экспертная сеть «Кремль. орг»).

¹⁷ A.L. Paulus. *Antinomies of Power and Law* // *German Law Journal*. № 9. September, 2003. P. 88.

¹⁸ Там же.

ной целостности или политической независимости любого государства, но в более широком международном контексте, учитывающем все вероятные казусы использования вооруженной силы, за исключением подпадающих под ст. 51 Устава ООН о праве на самооборону. Необходимо при этом особо учитывать, что ни при каких новых императивах безопасности (терроризм, другие транснациональные угрозы) Уставом ООН не предусмотрено применение силы без предварительного согласия СБ ООН. Единственное предусмотренное Уставом исключение представляет ст. 51¹⁹. В соответствии с положениями Устава государства признают необходимость ограничения свободы своих действий в том, что касается применения силы в международных отношениях. Такое согласие с ограничением на применение *jus bello* – является, как обоснованно считает ряд юристов-международников, одним из наиболее важных достижений XX века²⁰. Эти ограничения, носящие юридический и политический характер, охватывают главным образом две сферы: обращение к силе при решении внешнеполитических вопросов перестало быть международно признанным решением государств; «всемирные озабоченности» в связи с правами человека размыли тот охранительный щит «домашней юрисдикции», за которым могли укрываться государства в случаях правозащитной критики. Право силы все более квалифицировалось как «антитезис стабильности», противоречащий национальным интересам государств.

В рамках концепции примата международного права требует политической и правовой квалификации вопрос: может ли рассматриваться всякая силовая акция государства или группы государств, не санкционированная СБ ООН и не подпадающая под действие ст. 51, как агрессия с соответствующими юридическими и политическими последствиями? В приложении к Резолюции ГА ООН № 3314, XXIX (1974 г.) об определении агрессии предусмотрено, что вопрос: совершен ли акт агрессии – должен рассматриваться с учетом всех обстоятельств в каждом отдельном случае²¹. В то же время в ст. 2 приложения зафиксировано, что применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии, хотя

¹⁹ Л.А. Скотников. Право на самооборону и новые императивы безопасности // Международная жизнь. № 9. 2004. С. 49.

²⁰ A. Watts. The International Rule of Law // German Yearbook of International Law. Vol. 36. 1993. P. 24.

²¹ Резолюция 3314 (XXIX). Определение агрессии. ООН / Сборник документов. М., 1981. С. 480.

СБ может в соответствии с Уставом сделать вывод, что определение о том, что акт агрессии был совершен, не будет оправданным в свете других соответствующих обстоятельств. Включая тот факт, что соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера²².

Следующим в утверждении концепции примата права должен стать принцип мирного разрешения международных споров, то есть дипломатическими и иными невоенными средствами, не подвергая при этом рискам и угрозам международную безопасность и стабильность. Применение процедур урегулирования (переговоры, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство и др.) не может и не должно восприниматься как несовместимое с принципами суверенности и равенства государств. Содействовать развитию контрольно-impleментационных процедур и механизмов разрешения международных споров могла бы выдвинутая нашей страной еще на 44-й сессии ГА ООН (и незаслуженно, как представляется, «забывая») инициатива выработки международно-правового акта, закрепляющего верховенство права в мировой политике и международных отношениях. В подобном договорном документе принцип разрешения споров между государствами невоенными средствами получил бы свое развитие и практическую конкретизацию, способствовал бы утверждению концепции примата права.

Предусматривалось, что такой документ под названием **Генеральный акт мирного разрешения споров** включал бы следующие обязательства участников мирового сообщества: предпринимать все зависящие от них меры по предотвращению возникновения межгосударственных конфликтов в соответствии с нормами международного права, в случае спора или конфликта незамедлительно вступать в прямые переговоры в целях мирного и по возможности скорейшего и полного урегулирования таких разногласий в духе взаимопонимания и взаимоуступчивости, прибегая при необходимости к проведению предварительных консультаций и созданию совместных рабочих механизмов.

Важное значение придается тому, что в случаях затруднений или отсутствия прогресса на переговорах и возникновения угрозы поддержанию международного мира и безопасности государство обязывалось бы во-первых, информировать об этом СБ, ГА ООН или Генерального

²² Резолюция 3314 (XXIX). Определение агрессии. ООН / Сборник документов. М., 1981. С. 480.

секретаря Организации, в целях выяснения и установления фактических обстоятельств возникшего спора или конфликта. Во-вторых, в документе должно содержаться обязательство государств о готовности к использованию таких средств мирного разрешения конфликтов при участии третьей стороны, как посредничество в целях поиска компромиссных путей урегулирования или добрые услуги, способствующие началу и успешному проведению переговоров, особо учитывая при этом опыт оказания добрых услуг и посредничества со стороны Генерального секретаря ООН и «третьих» государств. И, наконец, третий, решающий инструмент разрешения спора – обязательство его участников прибегнуть в случае неудачи прямых переговоров, посредничества или добрых услуг к процедурам, которые повлекли бы за собой обязательные решения для конфликтующих сторон. Иными словами, речь идет об их готовности передать спор, по требованию любой из них, на судебное разбирательство или арбитраж. Основную роль при этом призван сыграть, разумеется, судебный орган ООН – Международный суд.

Концепция примата права должна содержать четкое определение права на самооборону, адекватное современным императивам безопасности и исключающее дуализм в толковании неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону. Сегодня это один из наиболее сложных и актуальных вопросов международного права, международных отношений и внешнеполитической практики государств.

Необходимость устранения противоречий в понимании права на самооборону приобрела особую актуальность в контексте международного развития последнего времени, и прежде всего вследствие войны США и союзников против Ирака. Существующая известная двусмысленность в переходе к содержанию права на самооборону, выражавшаяся, с одной стороны, в принятом узком толковании ст. 51 Устава, по которому исключена всякая самооборона, если она предпринята не как ответ на вооруженное нападение, и расширенная интерпретация, допускающая осуществление самообороны в случае нависшей, то есть очевидной угрозы²³, усугубились выдвинутыми в последнее время национальными доктринальными установками безопасности и соответствующей аргументацией политического, не правового характера.

²³ Л.А. Скотников. Право на самооборону и новые императивы безопасности // Международная жизнь. № 9. 2004. С. 49.

То есть, по сути, речь может идти или о превентивной войне, оправданной в строго определенных, общепризнаваемых случаях, или же фактически об агрессии, но под иными, какими угодно названиями и предложениями. Проблема толкования права на самооборону усложнилась после терактов против США и с началом войны с Ираком. Практически размытыми оказались понимание степени неотвратимости угрозы, содержание таких принципов обычного права, как необходимость и пропорциональность самообороны²⁴.

Более четкое нормативное содержание принципу самообороны призвана придать рекомендация в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам²⁵. В правилах и руководящих принципах применения силы, предлагаемых членами Группы, зафиксировано, что ст. 51 Устава ООН не должна быть ни переработана, ни по новому истолкована с целью расширить ее давно сложившуюся сферу охвата (с тем, чтобы превентивные меры можно было бы применять в отношении угроз, не носящих непосредственного характера) или ограничить ее (с тем, чтобы ее можно было применить лишь в отношении совершенных нападений).

Выдвинутый в рамках новой американской стратегии безопасности 2002 г. доктринальный тезис «упреждающей самообороны», то есть право превентивного удара, явился новым вызовом современному международному праву и мировой правоприменительной практике. Этот вызов идет в русле ранее принятых США «экстерриториальных» законов Хелмса-Бартона и Амато-Кеннеди от 1996 г., предназначенных для применения вне американской территории и направленных на утверждение имперской правовой односторонности, вопреки принципам универсальности и многосторонности в применении международного права. Впрочем, предпринимаются попытки выдвигать «новое» понимание многосторонности – «многосторонность по выбору»²⁶.

Неотъемлемым элементом концепции примата права предстоит стать и новой, формирующейся норме, как ее квалифицирует Группа высокого уровня, предусматривающей коллективную международную защиту населения, мирных жителей, которая осуществлялась бы Советом Безопасности ООН как единственной властной структурой, имеющей право санкционировать военное вмешательство в качестве

²⁴ Там же. С. 50.

²⁵ К. Аннан. Мир становится все опаснее // Независимая газета. 3 декабря 2004 г.

²⁶ Термин принадлежит директору службы планирования Госдепа США Р. Хаасу.

крайней меры в случаях геноцида, этнических чисток и других серьезных нарушениях гуманитарного права, которые субъекты международного права – суверенные государства, их правительства – не пожелали или оказались не в силах предотвратить.

Важно закрепить в концепции правового верховенства в международных отношениях и предлагаемые ооновской командой экспертов пять основных критериев легитимности, на которых должно базироваться решение Совета Безопасности в пользу применения военной силы: а) серьезность угрозы. Является ли она в достаточной мере очевидной и серьезной, чтобы *prima facie* оправдать применение военной силы. Если речь идет о внутренних угрозах, то сопряжена ли угроза с геноцидом, массовыми убийствами, этническими чистками и другими серьезными нарушениями гуманитарного права; б) правильность цели, то есть очевидно ли, что главная цель планируемых военных действий – нейтрализовать или предотвратить возникшую угрозу; в) крайнее средство. Были ли задействованы невоенные варианты отражения угрозы, и есть ли основания считать, что все иные меры безуспешны; г) соразмерность средств. Являются ли предусматриваемые военные акции по своим масштабам, продолжительности и интенсивности необходимым средством – минимум для отражения угрозы; д) сбалансированный учет последствий военных действий. Имеется ли основание полагать, что военные действия, даже в случае успеха по отражению угрозы, не повлекут за собой худших последствий, нежели бездействие?

Вопрос преимущества многостороннего подхода перед односторонним также должен получить свое четко фиксированное отражение в концепции примата права, особенно с учетом реакции на международные события, связанные с проблемами безопасности и урегулирования конфликтов. Заслуживает внимания точка зрения, что именно в рамках международного права следует искать «компромиссы» между многосторонним и односторонним подходами к решению возникающих ситуаций, особенно когда речь идет о грубых нарушениях международного права и новых угрозах, вызываемых действиями негосударственных субъектов. Признание предпочтительности многосторонней законности не должно, однако, согласно некоторым суждениям, исключать односторонних исключительных акций в случаях «институциональной апатии или инерции». Но и в этих случаях сила может быть «одним, но не единственным» предложением по решению вопроса²⁷. Весь этот вопрос, разумеется, требует отдельного изучения.

Предстоит окончательно, как представляется, договориться о более полном, консенсусном определении агрессии. Главное при этом, с учетом развития иракской ситуации, дать юридически более четкое, общеприемлемое разграничение права применения силы и тех действий, которые могут квалифицироваться как агрессия. Существенное содействие в этом может быть оказано в рамках компетенции Международного уголовного суда (МУС), определяющей военные преступления. Вопрос о том, как все-таки определять «преступление агрессии», остается нерешенным²⁸. В качестве фундаментального ставится и вопрос: можно ли в рамках Устава МУС кодифицировать существующие нормы обычного международного права в отношении акта агрессии или же создавать новое право²⁹. Решение вопроса во многом затрудняется американской позицией, противодействующей, как известно, определению агрессии, заложенному резолюцией ГА ООН 3314 (1974 г.) об определении агрессии. Вместе с тем очевидно, что согласованного, единого подхода в имплементации этой резолюции не существует. Противоречия при рассмотрении резолюции 3314 (в том числе в рамках СБ ООН) подтверждают отсутствие *opinio juris generalis*. При этом высказывается мнение, что попытки определить «новые преступления агрессии», следуя правовому подходу, лишь открывают возможность правительствам и отдельным индивидам оспаривать легитимность МУС³⁰. Избежать этого возможно лишь, согласно американской позиции, путем переноса акцента на «твердое основание» обычного права³¹.

В контексте коллективной безопасности и права на самооборону требуются новая постановка проблемы превентивного удара, «упреждающей самообороны» и адаптированная к современным политическим и международно-правовым реалиям разработка определения терроризма и с учетом расширенного формата понятия угрозы международной безопасности. Очевидно, что инициатива и основная политическая и юридическая ответственность в этом принадлежит ООН. Именно ООН предстоит в новых условиях сыграть основную роль в укреплении и развитии международного права, способного обеспе-

²⁷ A. Paulus. Antinomies of Power and Law... // German Law Journal. № 9. September 2003. P. 6.

²⁸ UN Document PCNICE/2000/INF/3/Add.2.

²⁹ The American Journal of International Law. Vol. 95. P. 400.

³⁰ The American Journal of International Law. Vol. 95. P. 400.

³¹ Там же. P. 401.

чить противодействие современным вызовам и угрозам международной безопасности. Этой цели соответствует центральная задача Организации, определенная ее Уставом, – поддержание и, при необходимости, восстановление международного мира и безопасности, даже если принять к сведению точку зрения, что «авторы Устава не имели в виду при этом повышать роль международного права»³².

В рекомендациях Группы высокого уровня по угрозам вызовам и переменам предусматривается развитие в определении понятия «терроризм», которое должно включать «описание терроризма как лобного деяния, в дополнение к лобным деяниям, уже указанным в существующих 12 конвенциях по различным аспектам терроризма, Женевских конвенциях и резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, имеющего целью вызвать гибель мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения; когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, направлена на то, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие, или воздержаться от его совершения». Такой подход определяет терроризм прежде всего как нападение на гражданских лиц с целью заставить власти изменить политику.

В разработках формулировок понятия «терроризм» присутствует ряд политических и правовых характеристик, которые необходимо принять во внимание с тем, чтобы иметь полное представление о природе, этапах развития и содержании этого разрушительного явления. Существует исторический взгляд на терроризм, «традиционно понимаемый как террор, организованный государством до того, как террор оказался направленным против самого государства»³³. Рост терроризма во второй половине XX века побудил государства, начиная с 1963 г, к международному сотрудничеству в целях противодействия и осуждения этого вида преступных действий, причем сам термин «терроризм» еще долго не применялся³⁴. И лишь под давлением политиков и неправительственных организаций слово «терроризм» начало появляться в международных конвенциях и резолюциях ООН, хотя без четкого определения этого понятия. Резолюции СБ и ГА ООН сделали

³² A. L. Paulus. Antinomies of Power and Law // German Law Journal. № 9. September 2003. P. 91.

³³ Gilbert Guillaume. Terrorism and International Law // International & Comparative Quarterly. 2004. 53 (4). P. 537.

³⁴ Там же.

Совет Безопасности основным реальным, своего рода «законодательным» органом в борьбе с террором³⁵.

Важной инициативой разработчиков доклада явилось предложение дополнить международно-правовые нормы, установленные Уставом ООН в отношении применения силы государствами новой нормой, связанной с применением силы «негосударственными субъектами», например национальными или транснациональными террористическими организациями. Причем ее нормативная сила должна быть равноценной нормативному содержанию правил применения силы государствами, то есть субъектами международного права.

Важное место в концепции правового верховенства в международных делах будет принадлежать и другой формирующейся международно-правовой норме, устанавливающей коллективную международную ответственность за защиту гражданского населения. Имплементация этой нормы возлагается на Совет Безопасности как единственный орган, полномочный санкционировать военное вмешательство в качестве крайней меры в ситуациях, когда осуществляются политика геноцида, этнические чистки и другие нарушения гуманитарного права.

Концепция примата права в международной политике должна строиться при строгом соблюдении важнейшего юридического договорного принципа – *pacta sunt servanda* – договоры должны соблюдаться. Принцип соблюдения международно-правовых норм и обязательств государств по международным договорам в последние годы приобрел решающее, по сути, значение в деле сохранения и упрочения международно-правовой системы современного миропорядка. Зафиксированная в преамбуле Устава ООН решимость народов объединенных наций «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права», требует в условиях современного развития в мире новых, прагматических, подходов, построенных на конкретных контрольно-имплементационных механизмах. Речь должна идти при этом об укреплении реальной роли международного права в предотвращении и мирном урегулировании межгосударственных конфликтов и споров и о нормативной его разработке в контексте задач по противодействию новым глобальным угрозам и вызовам. Современная внешнеполитическая деятельность государств подтверждает, что имеющийся сегодня нормативно-правовой потенциал (при

³⁵ Там же.

всем его немалом объеме), признаваемый субъектами международного права и образующий основу для их взаимодействия, является недостаточно адекватным тенденциям мирового развития и дипломатической практике современных государств. Проблема соблюдения признанных правовых принципов, норм и принятых обязательств остается во многом нерешенной. На национальных уровнях проблема исполнения правовых обязательств решается в рамках юрисдикции национальных судов. На международном уровне сопоставимого по своей эффективности механизма, который обеспечивал бы имплементацию международно-правовых норм и обязательств, принуждение в целях исполнения решений Международного суда, до сих пор нет. Решения суда не имеют, как известно, обязывающей силы, если соответствующие государства – стороны конфликта – не признают его юрисдикции. Хотя п. 1 ст. 94 Устава предусматривает, что государство обязуется само обеспечить выполнение решения Международного суда, это не стало обязывающей практикой. Не применялся пока и п. 2 ст. 94 Устава, согласно которому в случае невыполнения государством обязательства по решению суда Совет Безопасности ООН может сделать рекомендации или принять решение о мерах по приведению в исполнение судебного решения. Международно-правовые и политические реалии не обеспечивают в настоящее время обязательства государств по выполнению решения Международного суда. Выработка соответствующего инструментария по имплементации международного судебного решения могла бы также стать частью формирования концепции примата международного права. Тем более что применение в целях политического, не правового принуждения государств к исполнению обязательств по судебному решению до сих пор остается маловероятным. Нет пока прецедентов, например, когда Совет Безопасности применил бы главу VII Устава, предусматривающую принудительные меры в отношении государства, не исполняющего или не учитывающего решение Международного суда. Иными словами, концепция примата международного права не может не предусматривать инструментария, обеспечивающего приверженность государств обязательствам по выполнению международных соглашений, участниками которых они являются. Особую значимость имеют договорные обязательства в области международной безопасности и стабильности. В условиях выхода США из Договора по ПРО российская сторона ведет линию на то, чтобы не допустить правового вакуума в сфере стратегической стабильности,

противодействовать подрыву режимов нераспространения оружия массового уничтожения. В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565) содержится предложение, согласно которому «Организация Объединенных Наций должна создать мощный механизм укрепления потенциала для оказания помощи в области верховенства права», в том числе, как представляется, и путем повышения роли Международного суда. Но примечательно, что при этом не содержится никаких новых соображений применительно к полномочиям Международного суда, о деятельности которого, впрочем, в докладе вообще не упоминается, в отличие от иных институтов ООН (ЭКОСОС и др.).

В концепции должны быть учтены вопросы, связанные с правопреемством государств, прежде всего в отношении прав и обязательств по многосторонним договорам. Не должно быть «забытого права», возникшего в силу различных международных изменений и создания новых государств, лишаящего государства-приемники законных прав – будь-то область безопасности, политическая и экономическая сферы. Вопрос актуален прежде всего для «новых государств», образовавшихся в результате роспуска или исчезновения государственных образований, как в случаях с Советским Союзом, Чехословакией или бывшей Югославией. То есть вновь образованное государство не утрачивает своих прав и обязательств как субъект международного права. Неправомерно переносить на них и правовую практику, применявшуюся в отношении так называемых постколониальных государств, не знавших суверенитета и не обладавших международной правосубъектностью. Попытки игнорировать с точки зрения правил и прецедентов различия между этими двумя категориями вновь созданных суверенных государств, исторически имевших совершенно иной политический и государственно-правовой статус, как это наблюдается в западной международно-правовой науке, неправомерны³⁶. Вряд ли можно согласиться и с другой позицией сторонника этой точки зрения, А. Оста, главного юридического советника британского Форин Офис, полагающего, что «новое государство не может обычно рассматриваться автоматически как правопреемник или продолжатель участия в многосторонних договорах»³⁷.

³⁶ A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge University Press, 2000. P. XXXIX, 443.

³⁷ Там же. P. 308.

Такой «британский» подход противоречит положениям Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 1978 г., которые регулируют практику правопреемства в отношении международных договоров как постколониальных стран, так и государств, образовавшихся в результате отделения или объединения, и обеспечивают стабильность договорных связей между вновь возникшими субъектами международного права. В Конвенции зафиксировано, что для случаев объединения, разъединения или передачи части территории одним государством другому предусматривается принцип сохранения договорных обязательств, принятых ранее существовавшими государствами³⁸.

В концепцию, как представляется, следует заложить следующее правило. Не может быть применима или признана практика, когда с изменением внешних политических обстоятельств, государственного устройства или иных характеристик субъекта полностью утрачивается международно-правовая сила как самого юридического документа, участником которого является это государство, так и заложенных в нем его прав и обязательств, то есть международный договор становится ничтожным. На протяжении последних десятилетий международно-правовая система понесла под воздействием мировых политических перемен и катаклизмов, внутrigосударственных разъединений целый ряд существенных утрат, сделавших ничтожными политическую и юридическую значимость целого ряда многосторонних договоренностей, имевших принципиальное значение, например, для общеевропейской безопасности или стратегической стабильности в мире в целом, а главное – для продвижения общеевропейских и мировых процессов преодоления последствий «холодной войны» и налаживания реального сотрудничества и партнерства. К тому же окончательно доказал свою нежизненность и подход (критиковавшийся, правда, и в советский период), согласно которому закономерности общественного развития могут быть критерием действительности договорных норм. Юридическая действительность международных договоров не может однозначно определяться факторами общественного развития или сменами политического режима.

Современная политическая, вернее, геостратегическая конфигурация в Европе – это нередко плод международно-правового нигилизма и «забытого договора». По сути, речь идет о произвольно «денонсиро-

³⁸Международное право в документах. М., 1982. С. 38.

ванных» обязательствах. Национальный политический произвол возобладал над нормами и принципами международного права. Наиболее примечателен (формат многосторонних договоров) Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии («договор 2+4»), подписанный двумя германскими государствами и четырьмя великими державами в Москве 12 сентября 1990 г., уже в преамбуле которого содержится обязательство участников учитывать интересы безопасности каждого. В отношении договоров, заключенных ГДР, в Договоре между ГДР и ФРГ о строительстве германского единства их правительствами было согласовано, и отражено в письме в адрес мининдел четырех великих держав, что «международно-правовые договоры, заключенные ГДР в ходе строительства германского единства, должны рассматриваться с партнерами ГДР по договорам с точки зрения защиты доверия, интересов участвующих государств и договорных обязательств ФРГ...».

Сложнее обстоит дело, когда речь идет об обязательствах по многосторонним документам, подписанным в рамках международных и региональных организаций, не обладающих правосубъектностью, как, например, ОБСЕ. В Парижской хартии, принятой 21 ноября 1990 г., содержится кодекс принципов и правил, которые были призваны положить предел расколу Европы, не допустить в будущем новых разделительных линий на континенте и обеспечить реальное единство Европы.

Как сегодня выглядит утверждение из хартии: «Эра конфронтации и раскола Европы закончилась. Европа освобождается от наследия прошлого»? Могут ли рассматриваться как сохраняющие ценность пассажи насчет того, что «с прекращением раскола Европы мы будем стремиться придать новое качество нашим отношениям в сфере безопасности, при полном уважении сохраняющейся за каждым свободой выбора в этой области»? И как быть с совсем нереально звучащим ныне заверением участников хартии: «Мы хотим, чтобы Европа... участвовала в поиске совместных ответов на вызовы будущего»? Вряд ли кто-то признает сегодня наличие действительно новой эры, заря которой, как утверждалось хартией, занялась над Европой каких-то полтора десятка лет назад...

Итог «постконфронтационной» реализации этой хартии сегодня известен: европейского единства в формате всех государств континента не существует, военно-политическая и экономическая фрагмента-

ция континента не только сохраняется, но и тяготеет к «консервации» раскола, уже не по идеологическим мотивам, а в силу новых национально-политических интересов и амбиций.

Решение проблем укрепления верховенства права лежит, как представляется, не просто в «абстрактном поле» современных международных отношений, но прежде всего в непосредственной внешнеполитической деятельности государств.

Разумеется, такой подход не означает возвращения к представлению о международном общении И. Канта, отказывавшего международному праву в существовании как отрасли права и сводившего его лишь к праву государств в отношении друг к другу (*jus publicum civitatum*)³⁹. Такое отношение И. Канта было связано с посылкой, характерной для его времени, что «международное право строится на договорах, содержащих уже в самом акте их заключения скрытую предпосылку нарушения договорных обязательств»⁴⁰. Впрочем, ряд исследователей считает, что принципиальное значение имеет прежде всего существо и предмет регулирования, а не наименование, зависящее часто от категории времени и конкретного исторического периода. Немецкий юрист и дипломат В. Греве дает классификацию международного права по шести историческим «эпохам». Право наций (*“jus gentium”*), средневековой христианской цивилизации – X-XV вв; «право между нациями» (*“jus intergentes”*) – 1494-1648 гг. («испанский век»); публичное право Европы, *droit public de l'Europe* – 1648-1815 гг. («французский век»); международное право (*“international law”*, термин Дж. Бенгата) – 1815-1919 гг. («британский век»); эпоха *Interbellum* («межвоенная») – 1919-1944 гг., характеризуется как период «международного права и Лиги Наций»; «век американо-советского соперничества и освобождение «третьего мира» – 1945-1989 гг.; и, наконец, нынешний период «международное сообщество и единственная сверхдержава»⁴¹. Это, разумеется, пример субъективного, узкого подхода, и такая классификация не может рассматриваться как глобальная периодизация международного права. К перечисленным историческим наименованиям в равной мере могут быть отнесены и *“Droit des jens”* (1788 г.) немца Г.Ф. Мартенса, и работы русских ученых: «Современное международ-

³⁹ И. Кант. Соч. Т. 4. С. 269.

⁴⁰ И. Кант. Соч. Т. 6. С. 298.

⁴¹ W.G. Grewe. *The Epochs of International Law*. Berlin, N-York; Walter de Gruyter. 2000. P. 19-291.

ное право цивилизованных народов» Ф.Ф. Мартенса, и «Общенародное правоведение» (международное право) В.А. Незабитовского.

В основе внешней политики государства должна лежать концепция примата права. Речь могла бы идти о принципах внешнеполитической законности, основывающейся как на внутригосударственном, так и на международном праве, на их взаимодействии. Близкие этому определению по содержанию формулировки употреблялись в национальном законодательстве ряда стран (например, в США в новых редакциях «Закона США о международных отношениях»)⁴². Внешнеполитическая законность государственных субъектов предполагает строгое соответствие нормам их внутреннего законодательства, касающимся внешних сношений, и международно-правовым принципам и нормам. Регулирование их взаимодействия – важная государственная функция. Хотя нормы внутригосударственного права и не являются источником международного права, они конституционно регулируют заключение международных договоров и их исполнение внутри государств. В свою очередь, общепризнанным становится международно-правовой приоритет над внутренним правом, за исключением конституционных законов.

В российской Конституции особо оговаривается приоритет международно-правовых норм над нормами внутреннего права, и если международным договором установлены иные правила, чем предусматривает внутренний закон РФ, то применяются правила международного договора (ст. 15). Вместе с тем конституционной нормой является положение, определяющее общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ как составную часть ее правовой системы (ст. 15). Таким образом, исходя из верховенства права как основополагающего принципа как во внутригосударственной, так и во внешней политике государств и конституционной нормы, согласно которой внутренние и международно-правовые нормы образуют единую правовую систему государств, можно говорить об утверждении такого принципа, как внешнеполитическая законность. Государство, построенное на главенстве и уважении права, не может проводить внешнеполитическую деятельность, противоречащую действующим в стране внутренним правовым принципам и нормам. Не может восприниматься как законная и международная деятельность государства, не признающего или нарушающего принципы и нормы

⁴²Restatements of the Foreign Relations of the US (1965, 1987).

международного права. Принцип внешнеполитической законности должен стать основой обеспечения реального примата права в международных отношениях. Это предполагает более тесную связь международных договоров с внутренними нормами государств, большую гармонизацию международно-правовой практики и внутренней юрисдикции. Главное при этом – обеспечить бесколлизсионное сосуществование и соответствие содержания международных договоров государств их конституционным законам. Очевидно, что становление и утверждение принципа внешнеполитической законности предполагает формирование его как конституционной нормы, содержащейся в соответствующих законах. Тем более что целый ряд общепризнанных международно-правовых норм нашел отражение в законодательстве различных государств. Принцип *pacta sunt servanda* содержится в отечественном Законе о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров, а также содержался в свое время в советской Конституции. В пользу принципа внешнеполитической законности как реального инструмента утверждения верховенства права в международных отношениях говорят и такие основополагающие принципы, зафиксированные Уставом ООН, как суверенитет и суверенное равенство государств. Особую значимость в концепции верховенства права с учетом попыток размывания международно-правовой системы приобретают вопросы суверенитета и суверенного равенства государств в процессе их международного общения.

Именно против принципа суверенного равенства и его «присутствия» в системе принципов Устава ООН направлена критика этого принципа как «химеры», препятствующей международному праву заниматься реальными проблемами гегемонизма⁴³. Суверенное равенство как юридический принцип в целом зависит не только от преимущественной властной силы, но и от осознания его правовой природы. Неоспорима формула единства права и власти, согласно которой суверенность является юридическим свойством (или признаком) власти, признаваемым международным правом как неотъемлемая принадлежность каждого государства⁴⁴. Вместе с тем, как известно, суверенность никогда не признавалась международным правом как нечто абсолютное. Устав ООН содержит «крайне важное правовое ограничение на равенство

⁴³United States Hegemony and the Foundations of International Law, p.173-175 (Michael Byers and Georg Nolte eds. 2003).

⁴⁴Там же. Р. 117, 119.

государств, а именно обязывающую силу резолюций Совета Безопасности, как это предусматривает ст. 25 Устава, включая привилегии постоянных членов СБ»⁴⁵. Но это не дает оснований для утверждения, что «суверенное равенство» отражает не более чем некую утопическую картину мира, в котором якобы все государства равны по мощи или уровню благосостояния. Принцип суверенного равенства не может рассматриваться как такой, который утверждается в качестве правовой фикции, «констатирующей» не более как «фикцию» международного права⁴⁶. Итак, государство остается единственным в своем роде субъектом международного права наряду с международными организациями, обладающими международной правосубъектностью, и ничем пока не может быть подменено. «Вестфальская» система государств – это система государственных суверенитетов, существующая международная реалья, а не политический анахронизм. Ссылки на новый международный порядок, «отменяющий» уважение суверенности государств как рецидив Вестфальской системы, неправомерны. Уже в силу того, что никакого общепризнанного «нового порядка» в мире пока нет, как не существует также «новой модели миропорядка», которая разрешала бы одностороннее применение силы в отношении суверенных государств⁴⁷. И вряд ли обоснованно говорить о явных противоречиях между принципами, отражающими ценности состояния разных международных сообществ: довестфальского и послевестфальского. Хотя, разумеется, никто не оспаривает того, что современное международное сообщество не является исключительно межгосударственным. А то, что международное право давно перестало быть исключительно межгосударственным инструментом регулирования политических, экономических и прочих процессов в мире, вообще не требует доказательств, если принять во внимание широкий набор неправительственных организаций и других «негосударственных игроков», активно действующих в системе мировых связей.

В контексте признания принципа внешнеполитической законности существенное значение имеет конституционное измерение международного права. С одной стороны, утверждается, что в условиях углубляющейся специализации и фрагментации международного права возникает все более «потенциально необходимый вопрос» становления

⁴⁵ German Law Journal. № 9. September 2003. P. 313 (8).

⁴⁶ Pierre Marie Dupuy Comment in United States Hegemony and the Foundation of IntèAppel de jurists de Droit internacinal concernant le reconrs a la force contre l'Irak, Avril, 2003.

международного конституционного права, ответ на который стал бы возможным ответом на сегодняшние проблемы мировой правовой системы⁴⁸. Высказывается соображение, что процесс конституционализации международного правопорядка должен придать новую значимость праву в мире, утвердить его примат в международных отношениях. Признается, что пока концепция конституционного измерения международного права не получает своего развития в направлении той роли, которую играют конституции государств в пределах их национальной юрисдикции. Вместе с тем выражается надежда, что по мере того, как международное сообщество постепенно «выходит из Вестфальской системы международного права» и тем самым становится все более открытым для «негосударственных игроков», шансы преваляирования общих фундаментальных ценностей, несмотря на сохраняющиеся существенные межгосударственные противоречия, возрастают. Предполагается, что такое развитие объективно влечет за собой неизбежность верховенства международного права, которое становится «нормативно устойчивым» в условиях движения глобального сообщества к единой системе ценностей, пусть даже какое-то время они будут основываться на «минимальном консенсусе»⁴⁹. Другая сторона тезиса утверждения международного конституционного права связана с влиянием норм международного права на внутреннее, в том числе на конституционное, законодательство государств. Причем в этом вопросе присутствуют два подхода. Известна аргументация, согласно которой (как, например, в американской интерпретации нормативного соотношения международного и национального права) при вынесении судебных решений международное право категорически игнорируется по причине «преувеличенных опасений»: иностранного правового доминирования, чужого судебного вмешательства или вообще активности не американской юрисдикции⁵⁰. Как признают сами американские юристы, утверждения о несоответствии американской практики строятся в основном на «ложной дихотомии» между исключением международного права из судебного процесса и допуском иностранных институтов к контролю за соблюдением конституционных

⁴⁸S. Kirchner. Relative Normativity and the Constitutional Dimension of International Law... // German Law Journal. № 1. January 2004. P. 114.

⁴⁹S. Kirchner. Relative Normativity and the Constitutional Dimension of International Law... // German Law Journal. № 1. January 2004. P. 113.

⁵⁰J.L. Neuman. The Uses of International Law in Constitutional Interpretation // The American Journal of International Law. Vol. 98:82. 2004. P. 82.

положений. В этой связи примечательно историческое (1900 г.) решение Верховного суда США, гласящее: «Международное право является частью нашего (т.е. национального. – Е.В.) права...»⁵¹. И сегодня, как признают американские юристы, сознательное игнорирование глобальных стандартов не только означало бы постоянные трения с остальным миром, но и вело бы к понижению способности нации содействовать тем международным правилам, которые служат ее собственным национальным интересам⁵². Более того, это «давнее решение» Верховного суда рассматривается как основа для последующего «встраивания» международно-правовых норм в американское законодательство. На нем основывается новая (третья) редакция «Закона США о международных отношениях», § 111, вводная часть (1987 г.), где говорится: «С самого начала право наций, далее названное «международное право», рассматривалось как включенное в законодательство США без какого-либо решения Конгресса или президента, и судов...»⁵³. Признавалось и верховенство международно-правовых норм над внутренними, как это имело место в случае со шхуной “Charming Betsy” (1804 г.) (ставшем известным прецедентом, даже «правилом» в пользу преимущества международного права над национальным). Было признано, что «суд, подчиняющийся праву наций, являющемуся частью национального права», исходит из того, что общечеловеческие интересы имеют отношение к решению вопроса и обладают верховной силой...»⁵⁴. Можно сослаться и на сравнительно недавнее решение Международного суда в отношении права ООП иметь свое представительство при ООН в Нью-Йорке, подтвердившее в качестве фундаментального принципа международного права превосходство международного права над внутренним законом»⁵⁵.

Концепция верховенства права в международных отношениях, строящаяся на юридическом измерении внутренней и внешней политики государств, являла бы собой комбинацию силы аргументов и морального превосходства⁵⁶, способную противодействовать новому

⁵¹ The *Pakete Habana*, 175 V. S. 677, 700. 1900.

⁵² Н.Н. Koh. *International Law as Part of Our Law* // *The American Journal of International Law*. January 2004. Vol. 98:43. P. 44.

⁵³ *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the US*, § 111, 1987.

⁵⁴ *The Schooner Exchange V. M. Faddon*, 11 US (7 Granch) 116 (1812), (судебное решение, признающее международное правило «абсолютного иностранного суверенного иммунитета» в качестве Закона США).

⁵⁵ ICJ. Rep., 12, 34, para. 57. 1988 (Apr. 26).

⁵⁶ *German Law Journal*. № 9. September 2003. P. 88.

«кулачному праву» в решении современных проблем. Результатом «второй иракской войны» стала дилемма: или «легализация» международных отношений на основе приверженности принципам и нормам международного права, или «культура» правовой безнаказанности по псевдопринципу «могу – значит прав». Право и сила вновь сошлись у роковой политической черты, за которой – опасность непредсказуемого развития, демонтирующего существующий международный правопорядок.

Оценки понятия и содержания «легализации» международных отношений могут быть различны. Но очевидно, что если исходить из приверженности принципам и целям Устава ООН, нормам международного права, а в последнее время утверждения новых международно-правовых отраслей и институтов, призванных регулировать коллективные ответы мирового сообщества на вызовы и угрозы, «легализация» сферы международного общения, линия на преимущественное использование правового инструментария приобретает заметное развитие, хотя считается, что иракская кампания США и союзников нанесла «тяжелое поражение» сторонникам легализации, особенно в части, касающейся неприменения силы»⁵⁷. «Иракский кризис», как утверждалось, сделал очевидным, что «великий эксперимент XX века – попытка придать обязывающую международно-правовую силу неприменению силы – провалилась»⁵⁸.

Общая картина реальной роли международного права, тенденций его развития в контексте утверждения верховенства права и правосудия выглядит, однако, достаточно перспективно. Очевидно повышение всеобщего внимания к юридической составляющей деятельности мирового сообщества в области безопасности и урегулирования конфликтов, к правовой основе внешней политики государств. Особое значение приобретает создание новых международно-правовых механизмов обеспечения законности и правосудия. Успех акций в области миротворчества, предотвращения кризисных ситуаций и урегулирования конфликтов непосредственно зависит от обеспечения принципа примата права. С эффективностью формирующейся международной системы правосудия и правопорядка связывается постконфликтное восстановление пострадавших в результате внутренних кризисов государств. Причем в рамках ООН предлагается считать верховенство

⁵⁷ German Law Journal. September 2003. P. 98.

⁵⁸ Foreign Affairs, May/June 2003.

права ключевым элементом в любой постконфликтной деятельности. Важнейшим инструментом обеспечения верховенства права и правосудия становится Международный уголовный суд (МУС), создание которого расценивается как шаг к утверждению глобальной цивилизации. Повышает роль права и создание СБ ООН специальных трибуналов (по бывшей Югославии, Камбодже и Руанде), специального суда по Сьерра-Леоне. Перспективной мерой утверждения верховенства права считается и создание при необходимости в дополнение к судам и трибуналам комиссий по установлению истины и примирения, как это было сделано в Чили. Комиссии уже подтвердили свою эффективность в процессах становления правовых государств. Все эти меры имеют целью прежде всего положить конец практике безнаказанности за преступления против человечности.

На фоне реального повышения внимания субъектов межправа к обеспечению правового верховенства в международных отношениях вряд ли убедительно звучит позиция, что поскольку идеал примата права базируется на противоречивых посылах, то он не способен (“incapacible”) обеспечить полезный подход (“useful approach”) к структурированию международного сообщества. Впрочем, сторонники такого взгляда все-таки оговариваются, что они видят тем не менее в межправе основу для правового верховенства в международных отношениях⁵⁹.

Принятая Генеральной Ассамблеей ООН Декларация тысячелетия, содержащая всеобщее намерение крепить уважение к верховенству права в международных и внутренних делах государств, положения резолюции ГА ООН «Десятилетие международного права Организации Объединенных Наций» (Рез. 44/23, 17 ноября 1989 г.), предусматривающей поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификацию, другие международные документы, включая Манильскую декларацию о мирном разрешении международных споров (1982 г.), регулирующие процессы обеспечения безопасности и стабильности, своим логическим продолжением имели бы выработку и принятие Организацией Объединенных Наций концепции примата права (The Rule of Law) в международных отношениях, ориентированной на состояние безопасности и геополитические реалии нового века, способной адекватно реагировать на транснациональные террористические угрозы и иные современные вызовы и риски. Норматив-

⁵⁹European Journal of International Law. 1990. 4-34.

ная база такой концепции, основывающаяся прежде всего на положениях Устава ООН и Декларации о принципах международного права, других нормативных актов и содержащая соответствующий правовой механизм имплементации и контроля, исключающий обход правовых правил, явилась бы новым эффективным средством поддержания международной правовой системы и соблюдения государствами их международно-правовых обязательств.

Как представляется, иной подход к проблеме сохранения роли права как основного инструмента регулирования международных отношений (например, принятие новых международных документов общего характера в пользу уважения или соблюдения признанных принципов международного права и соответствующих юридически обязывающих норм поведения государств) в нынешних условиях проявления тенденций деструктивного, по сути, пересмотра, модернизации и даже отказа от международного права как общепризнанной опоры функционирования мировой системы, поддержания мира и международной безопасности был бы декларативным шагом и не имел бы необходимого практического значения.

Принятие ООН концепции верховенства права и правосудия в международных отношениях могло бы быть реализовано в рамках мер, предложенных в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Стоит еще раз упомянуть, что в докладе содержится практическая рекомендация Организации Объединенных Наций и государствам-членам создать мощный механизм укрепления потенциала для оказания помощи в области верховенства права (A/59/565, (177)). Правда, нужный четко выраженный акцент на верховенство права в предлагаемых новых подходах к решению актуальных проблем современного миропорядка не присутствует. Возможно, «доклад мудрецов» целесообразно было бы дополнить отдельным «содокладом» международно-правового характера, подготовленным юристами-международниками. Принятие на его основе соответствующего нормативного документа в пользу примата права мировое сообщество могло бы предусмотреть в рамках международной дипломатической конференции.