

ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ СВОЕЙ ЮРИСДИКЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

© 2015 г. Юрий Сергеевич Ромашев¹

Аннотация: юрисдикция государств в правоохранительной сфере наиболее наглядно проявляется в борьбе с преступностью, которая осуществляется в пределах сухопутных, морских и воздушных территорий, имеющих различный международный правовой статус и правовой режим. Кроме того, имеют различный правовой статус лица, совершившие преступления или иные правонарушения, объекты, на которых они находятся (морские и воздушные суда, стационарные платформы на континентальном шельфе и др.), а также субъекты правоохранительной деятельности. Исходя из этого обстоятельства, государства и их правоохранительные органы обладают различными возможностями в осуществлении мер в данной области. В настоящей статье раскрываются вопросы теории и практики установления и осуществления государствами своей юрисдикции с учетом указанных особенностей. Понимание данного вопроса позволит сотрудникам правоохранительных органов грамотно применять нормы международного права в правоохранительной сфере, предупреждать осложнения в межгосударственных отношениях. Работа будет полезна для научных работников, аспирантов и докторантов, исследующих правовые вопросы международного сотрудничества в правоохранительной сфере, студентов учебных заведений.

Annotation: jurisdiction of States in law enforcement is most evident in the fight against crime, which is carried out within the land, sea and air territories with different international legal status and legal regime. In addition, have a different legal status for persons who have committed crimes and or other offences, the objects on which they are located (ships, aircraft, fixed platforms on the continental shelf, etc.), as well as subjects of law enforcement. Based on this fact, States and their law enforcement agencies have different capabilities in the implementation of measures in this area. This article elaborates on the theory and practice of establishing and implementation by States of its jurisdiction, in the light of these characteristics. Understanding of this issue will allow law enforcement officials to competently apply international law in law enforcement, prevent complications in inter-State relations. Work will be useful to researchers investigating legal issues on international law enforcement cooperation, the students of educational institutions.

Ключевые слова: юрисдикция, международное право, международное правоохранительное право, международное уголовное право, уголовное право, борьба с преступностью.

Key words: jurisdiction, international law, international law enforcement, international criminal law, criminal law, the struggle against crimes.

Юрисдикция государства является одним из проявлений его суверенитета. Во внутригосударственной сфере термин “юрисдикция”, как правило, воспринимается в контексте деятельности судебных органов, обозначая их полномочия по рассмотрению (включая и вынесение решений) той или иной категории дел. Кроме того, юрисдикцию государства определяют и как способность государств предписывать или исполнять нормы права, и как право государства навязывать свою власть, и как компетенцию государства воздействовать на поведение других субъектов, и как правовую власть. Вместе с тем,

“юрисдикция государства” – понятие, используемое главным образом в межгосударственных отношениях, и она рассматривается в первую очередь как международно-правовое явление². В правоохранительной сфере она наиболее наглядно проявляется в борьбе с преступностью, которая осуществляется в пределах сухопутных, морских и воздушных пространств, имеющих различный международно-правовой статус и правовой режим. Кроме того, имеют различный правовой статус лица, совершившие преступления или иные правонарушения, объекты, на которых они находятся (морские и воздушные суда, стационарные платформы на континентальном

¹ Профессор Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук (E-mail: romashev_us@mail.ru; <http://www.fomous-scientists/13285>).

² См.: Черниченко О.С. Международно-правовые аспекты юрисдикции государства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

шельфе и др.), а также субъекты правоохранительной деятельности. Исходя из этого обстоятельства, государства и их правоохранительные органы обладают различными возможностями в осуществлении мер в данной области. Кроме того, как отмечает О.С. Черниченко, соприкосновение юрисдикции государств как проявлений их суверенитета порождает в их взаимоотношениях много проблем чисто практического характера³. Нередко между государствами возникают споры в отношении правомерности установления и осуществления юрисдикции по тем или иным вопросам, как, например, в вопросе задержания в Арктике российскими пограничниками 18 сентября 2013 г. судна Гринпис “Arctic Sunrise”. Поэтому понимание данного вопроса имеет не только теоретическое, но и прикладное значение.

В доктрине международного права выделяют различные виды юрисдикции. Например, различают юрисдикцию, основанную на территориальном принципе, личном активном и пассивном принципе, охранительном принципе. Выделяют также юрисдикции: универсальную; уголовную, гражданскую и административную; полную и ограниченную; территориальную и экстерриториальную и т.п. Однако следует обратить особое внимание на две взаимосвязанные составляющие юрисдикции государства: законодательную (предписательную) юрисдикцию и исполнительную юрисдикцию. Они имеют большое значение в правоохранительной деятельности. Так, под *установлением юрисдикции* понимается определение: пространства, в пределах которого государство считает возможным и допустимым ожидать и требовать осуществления своих правомочных велений; круга лиц, которым адресуются такие веления; времени, в течение которого они действуют; вопросов или предметов, по поводу которых веления сформулированы. Под *осуществлением юрисдикции* понимается реализация государством возможности и допустимости обеспечения своих правовых велений посредством принятия мер принуждения⁴. Однако эти виды юрисдикции взаимосвязаны⁵.

³ См.: там же. С. 3.

⁴ См.: Черниченко С.В. Субъективные границы международного права, суверенитет и юрисдикция государств // СЕМП, 1989–1990–1991. М., 1992. С. 20, 21; *Его же*. Теория международного права. В 2-х т. Т. 2. Старые и новые теоретические проблемы. М., 1999. С. 113–115.

⁵ В доктрине международного права выделяют, в частности, и три вида юрисдикции, а именно: предписывающую юрисдикцию; правоприменительную юрисдикцию; и судебную юрисдикцию, хотя между двумя последними видами довольно сложно определить различие (см.: Комиссия международного права. 60-я сессия. Женева, 5 мая – 6 июня и 7 июля – 8 августа 2008 г. (A/CN.4/596). С. 16.

В целом можно сказать, что теоретически в своем законодательстве государства могут установить юрисдикцию в отношении всех правонарушений, посягающих на их граждан и объекты, иные жизненно важные интересы государств в пределах самых различных пространств. В частности, государства могут ее устанавливать в отношении преступлений, совершенных иностранными гражданами вне пределов своей территории, если такие деяния направлены против интересов их государств⁶, и даже на борту космических летательных аппаратов⁷. В то же время следует заметить, что возможности государств по осуществлению своей юрисдикции ограничены. Они определяются границами распространения своего суверенитета, суверенитета иностранных государств и международным правом. С.В. Черниченко утверждает, что разница между установлением, а также осуществлением юрисдикции в пределах территории государства и вне ее заключается в степени ее ограничения, которая определяется международным правом⁸. В свою очередь О.С. Черниченко отмечает, что в действительности международное право либо ограничивает юрисдикцию государств, либо предусматривает в определенных случаях экстраординарное ее расширение⁹.

Таким образом, важными вопросами в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями является анализ соотношения пределов распространения предписательной и исполнительной юрисдикций, а также установление их взаимосвязи с характеристикой лиц и объектов, в отношении которых юрисдикция устанавливается и осуществляется. При этом необходимо учитывать и международно-правовой статус и режим пространств, в пределах которых эта борьба осуществляется, и сам правовой статус объектов, принадлежность лиц к тому или иному государству.

Научный и практический интерес представляет рассмотрение особенностей установления и осуществления государствами своей юрисдикции на своей территории, за ее пределами, в том числе

⁶ См., например: ст. 12 Уголовного кодекса РФ.

⁷ См.: ст. 22 “Уголовная юрисдикция”. Соглашения между правительством Канады, правительствами государств – членов Европейского космического агентства, правительством Японии, правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки относительно сотрудничества по международной космической станции гражданского назначения (Вашингтон, 29 января 1998 г.) (см.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 1. Ст. 16).

⁸ См.: Черниченко С.В. Указ. соч. С. 29.

⁹ См.: Там же. С. 15.

и на иностранной территории. Так, в пределах территории государства действует его исключительная юрисдикция. При этом следует заметить, что его предписательная и исполнительная юрисдикции здесь, как правило, совпадают. Это определяется тем, что государственная территория (сухопутная, водная и воздушная) находится под суверенитетом одного государства. Она принадлежит этому государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство. Правовой режим территории государства определяется его внутренним законодательством. Однако это не означает, что в пределах такой территории не действует международное право. Международные обязательства государства нередко осуществляются применительно к его территории, находящимся в ее пределах лицам и объектам. Однако никто не имеет права осуществлять свои права и обязанности на территории иностранного государства не иначе как с его согласия. Только государство может согласиться на ограничение здесь своей юрисдикции. Такое согласие может выражаться в форме международного обычая, международного договора или же простой международной договоренности.

Иностранные граждане, лица без гражданства (апатриды) подлежат наряду с гражданами государства пребывания его уголовной и иной юрисдикции. Однако из этого правила есть ряд исключений, закрепленных в международном праве. Так, согласно международному обычаю, подтвержденному в международных договорах, глава государства, посещающий другое государство, а также глава правительства, министр иностранных дел и другие высокого государственного уровня должностные лица пользуются полным иммунитетом от уголовной и иной юрисдикции государства пребывания.

Государства имеют ограниченную юрисдикцию в отношении других категорий лиц, наделенных согласно международному праву иммунитетами. Это относится, в частности, к лицам, обладающим дипломатическими, консульскими иммунитетами, иммунитетами сотрудников международных межправительственных организаций. Такие иммунитеты закреплены в обычных нормах международного права, а также в ряде универсальных, региональных и даже двусторонних международных договорах. В данных источниках международного права нашли отражение вопросы наделения отдельных лиц дипломатическими иммунитетами, в том числе и положения об утрате этих иммунитетов. Так, например, согласно Венской конвенции о дипломатических

сношениях 1961 г.¹⁰ глава дипломатического представительства или член дипломатического персонала представительства, члены их семей, если они не являются гражданами государства пребывания, пользуются иммунитетом от уголовной юрисдикции этого государства. Они пользуются также иммунитетом от гражданской и административной юрисдикции, за исключением ряда предусмотренных этой Конвенцией случаев. Следует отметить, что от иммунитета указанных лиц может отказаться аккредитуемое государство.

Международное право предусматривает иммунитеты определенных объектов, находящихся на иностранной территории. Такие иммунитеты, как правило, подразумевают нераспространение уголовной юрисдикции в отношении лиц, находящихся в пределах данных объектов. Так, помещения дипломатических представительств, консульских учреждений, международных межправительственных организаций, а также земельный участок, на котором они находятся, неприкосновенны в полном объеме или частично согласно международному праву. В случае совершения на этих объектах преступлений власти государства пребывания не имеют права осуществлять в их пределах свою юрисдикцию без согласия глав органов внешних сношений или иных предусмотренных международным правом должностных лиц соответствующих иностранных государств. Кроме того, помещения дипломатического представительства, средства его передвижения пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий. Той же неприкосновенностью, что и помещения представительства, обладает и частная резиденция главы дипломатического представительства и членов его дипломатического персонала. Нарушение неприкосновенности частной резиденции дипломатов, как это имело место в случае проникновения голландских полицейских в квартиру советника Российского посольства в Гааге Д.А. Бородин и насильственного его задержания в ночь на 6 октября 2013 г., является международным правонарушением. Меньшим объемом иммунитетов наделены консульские учреждения, их помещения и средства передвижения, а также работники консульского персонала, если иное не предусмотрено двусторонними консульскими конвенциями между соответствующими государствами.

Иностранные гражданские воздушные суда при их нахождении в пределах территории государства пребывания (в воздушном пространстве,

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

в аэропорту или ином пункте) находятся под юрисдикцией этого государства. Оно, как правило, не вмешивается в события, происходящие на борту иностранного воздушного судна, если преступление не затрагивает защищаемых внутригосударственным правом интересов и безопасности государства пребывания. Однако такое вмешательство может иметь место во всех случаях, если оно предусмотрено международными обязательствами государства, на территории которого совершено преступление. Вместе с тем данные суда продолжают оставаться также под юрисдикцией государства регистрации судна.

Уголовная юрисдикция на территории иностранного государства не распространяется на действия лиц, находящихся на борту государственных воздушных судов. Согласно Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах, рассматриваются как государственные воздушные суда¹¹.

В мирное и военное время уголовная юрисдикция в пределах государственной территории действует не всегда одинаково. Так, в период вооруженных конфликтов международного характера уголовная юрисдикция не распространяется на военнопленных за их участие в военных действиях. Следует заметить, что после окончания войны ее участники могут понести ответственность за совершение ими военных преступлений, преступлений против мира и человечности, как это имело место в отношении руководителей фашистской Германии на Нюрнбергском процессе. Уголовная ответственность может осуществляться в отношении шпионов (лазутчиков), наемников, действующих в интересах неприятельской воюющей стороны.

В период вооруженного конфликта немеждународного характера, происходящего на территории какого-либо государства между правительственными и антиправительственными вооруженными силами, возможно судебное преследование и наказание воюющих за уголовные правонарушения, связанные с вооруженным конфликтом. Лица, участвующие в таком вооруженном конфликте, могут быть подвергнуты лишению или ограничению свободы по причинам, связанным с таким конфликтом как в период его осуществления, так и после его окончания. Никакое судебное решение не выносится и никакое наказание не налагается в отношении лица, признанного виновным в правонарушении, кроме как на основе пригово-

ра суда, обеспечивающего основные гарантии независимости и беспристрастности. По прекращении военных действий находящиеся у власти органы согласно международному праву стремятся предоставить как можно более широкую амнистию лицам, участвовавшим в вооруженном конфликте, и лицам, лишенным свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, были они интернированы или задержаны¹².

Имеет место практика, когда для расследования особо опасных преступлений, произошедших в период вооруженных конфликтов, и наказания совершивших такие преступления лиц могут создаваться международные суды и трибуналы. Юрисдикция этих судов распространяется на лиц, совершивших такие деяния. Ныне заканчивают свою работу созданные в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН трибуналы *ad hoc* – Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, а также Международный трибунал по Руанде. С помощью международного договора созданы и действуют Специальный суд по Сьерра-Леоне, Чрезвычайные палаты в Камбодже. Действуют в настоящее время и другие интернационализированные международные уголовные суды с участием как международных судей, так и судей соответствующих государств. Следует заметить, что сами международные судьи согласно международному праву, как правило, наделяются дипломатическими иммунитетами от уголовной юрисдикции. На постоянной основе функционирует Международный уголовный суд.

Осуществление уголовной юрисдикции в отношении совершенных иностранной стороной (судами, а точнее лицами, находящимися на их борту) преступлений имеет свои особенности в пределах внутренних вод, территориального моря, архипелажных вод и международных проливов (или их части), находящихся в пределах территории государства. Такие воды являются территорией с национальным правовым режимом, а поэтому вопросы борьбы с правонарушениями регламентируются прежде всего законодательством прибрежного государства. Однако существуют ситуации, связанные с осуществлением правоохранительных мер, которые регулируются

¹¹ См.: Doc. ICAO 7300/3. 1963.

¹² См.: Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, от 8 июня 1977 г. (Протокол II).

обычными нормами международного права или же нормами, содержащимися в международных договорах.

Несмотря на то что внутренние воды различаются по своему составу, как свидетельствует практика, проблемы, связанные с осуществлением юрисдикции, возникают в связи с совершением преступлений при нахождении иностранных морских судов в портах.

Как известно, акватория морского порта является частью внутренних вод прибрежного государства. Власти этого государства могут осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении совершенных на борту иностранного торгового судна или государственного судна, эксплуатируемого в коммерческих целях (далее – судно), преступлений его экипажем и пассажирами. Такие меры могут осуществляться и при нахождении указанных лиц на берегу. В то же время сложилась нашедшая отражение в международных обычаях и договорах практика, согласно которой уголовная юрисдикция прибрежного государства на борту судна, находящегося в порту иностранного государства, для ареста или производства расследования в связи с преступлением, совершенным на борту судна, не осуществляется в ряде случаев. Обычно это касается случаев, когда совершенное преступление: затрагивает лишь иностранное судно и его экипаж, т.е. в преступлении замешаны лица, относящиеся только к экипажу судна, преступление не было совершено гражданином или против гражданина прибрежного государства или третьего государства; не нарушает общественное спокойствие или общественный порядок в этом государстве или его безопасность; его последствия не распространяются на территорию государства порта; не подпадает под международные договоры по борьбе с преступностью, предусматривающие обязанность прибрежного государства принимать уголовные меры в отношении лиц, находящихся на борту судна и совершивших конкретные преступления. Указанные обстоятельства не затрагивают прав местных властей осуществлять меры, относящиеся к пресечению торговли наркотиками, обеспечению безопасности судов и портов, охране человеческой жизни, сохранности грузов и пребыванию иностранцев. Все суда во время пребывания в иностранных портах обязаны соблюдать законы и правила, а также распоряжения властей прибрежного государства. Это касается вопросов пограничного, таможенного, санитарного контроля, взыскания портовых сборов и т.д.

Вне зависимости от указанных случаев государство порта осуществляет уголовную юрисдикцию, если получена просьба со стороны капитана иностранного судна, или главы дипломатического представительства, или консульского учреждения принять меры в отношении лиц, совершивших преступления на борту этого судна.

Следует заметить, что на борту находящегося в иностранном порту судна продолжают действовать правила государства флага, касающиеся внутреннего распорядка, однако они, как правило, применяются с учетом особенностей законодательства прибрежного государства.

Уголовная, административная и иная юрисдикция не осуществляется на борту иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях. Случаи совершения членами их экипажей правонарушений, затрагивающих интересы прибрежного государства, могут стать предметом международного разбирательства. Полный иммунитет таких кораблей и судов, а также лиц, находящихся на их борту, действует при их нахождении как в порту, так и в любых других морских пространствах вне пределов своего государства.

В иностранном порту лица, входящие в состав экипажа военного корабля, при их нахождении на берегу пользуются иммунитетом от местной судебной и административной юрисдикции при исполнении служебных обязанностей. Вне службы в случае совершения такими лицами правонарушения они не пользуются иммунитетами и подпадают под действие судебной и административной юрисдикции государства пребывания. Офицерский состав, как правило, освобождается от местной судебной юрисдикции. Однако за совершенные тяжкие преступления относящиеся к такому составу лица могут нести ответственность по законам страны пребывания. В каждом конкретном случае вопрос об ответственности офицера решается через дипломатические каналы.

Члены экипажей военных кораблей, не являющиеся военнослужащими, во время пребывания в иностранном порту, находясь на берегу, не пользуются иммунитетом от иностранной юрисдикции даже при исполнении служебных обязанностей. При совершении ими правонарушений они могут быть подвергнуты судебному и административному преследованию¹³. Однако осуществление указанных мер не распространяется при нахождении перечисленных лиц на борту военного

¹³ См.: Международное морское право. Справочник / Под ред. Г.С. Горшкова. М., 1985. С. 269.

корабля или же государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях (таможенные, полицейские и другие суда).

Иностранный военный корабль не может использоваться как территория для предоставления убежища лицам, совершившим преступление в прибрежном государстве, хотя следует заметить, что во многих латиноамериканских государствах практика предоставления дипломатического убежища существует. Однако она касается отдельных преступлений, имеющих политический характер.

В целом можно сказать, что уголовная юрисдикция прибрежного государства распространяется на преступления, совершенные в пределах его территориального моря. Однако в международном праве нашли отражение ситуации, когда права прибрежного государства в этих пространствах ограничены. Так, согласно ст. 27 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁴ (подраздел В “Правила, применяемые к торговым судам и государственным судам, эксплуатируемым в коммерческих целях”) уголовная юрисдикция прибрежного государства не должна осуществляться на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море, для ареста какого-либо лица или производства расследования в связи с любым преступлением, совершенным на борту судна во время его прохода. В то же время это не распространяется на случаи: если последствия преступления распространяются на прибрежное государство; если преступление имеет такой характер, что им нарушается спокойствие в стране или добрый порядок в территориальном море; если капитан судна, дипломатический агент¹⁵ или консульское должностное лицо государства флага обратятся к местным властям с просьбой об оказании помощи или если такие меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами.

В случае если иностранное судно проходит через территориальное море после выхода из внутренних вод прибрежного государства, то это государство имеет право принимать любые меры, разрешаемые его законами, для ареста или расследования на борту такого судна, т.е. в этом случае уголовная и иная юрисдикция в отношении совершенных на борту иностранного судна правонарушений действуют без каких-либо ограничений. При этом прибрежное государство по просьбе ка-

питана уведомляет дипломатического агента или консульское должностное лицо государства флага до принятия каких-либо мер. В случаях крайней срочности это уведомление может быть сделано в то время, когда принимаются указанные меры.

Вне территории государства пределы распространения предписательной и исполнительной юрисдикции могут не совпадать. Определяющее значение здесь играет исполнительная юрисдикция, которая регламентируется международным правом, и ее осуществление зависит от ряда обстоятельств. Ввиду этого, если правонарушение, в отношении которого государство установило юрисдикцию, произошло вне пределов его территории, то лицо, его совершившее, может быть привлечено к соответствующей ответственности, в случае если оно окажется в пределах действия исполнительной юрисдикции данного государства.

Практический интерес представляет рассмотрение вопроса установления юрисдикции в отношении правонарушений, совершенных в пределах открытого моря, а также территорий со смешанным правовым режимом, к числу которых относятся прилежащая зона, исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

Открытое море, лежащее за внешней границей территориальных морей прибрежных государств, и воздушное пространство над ним являются территорией с международным режимом. В их пределах правовой режим устанавливается только всеми государствами сообща. Все принадлежащие государству объекты в открытом море и в воздушном пространстве над ним находятся под его исключительной юрисдикцией, в том числе уголовной юрисдикцией. Это относится к судам, плавающим под флагом данного государства, воздушным судам, зарегистрированным в нем, его стационарным платформам и иным объектам. Данная юрисдикция носит прежде всего публично-правовой характер. В то же время не исключается возможность принадлежности данных объектов частным лицам. Следует обратить внимание, что каждое государство должно эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над плавающими под его флагом судами и воздушными судами, зарегистрированными в этом государстве.

Военные корабли, а также суда, принадлежащие государству или эксплуатируемые им и состоящие только на некоммерческой государственной службе, пользуются в открытом море, как и в пределах других пространств, полным им-

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

¹⁵ Согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. под дипломатическим агентом понимается глава дипломатического представительства или член дипломатического персонала представительства.

мунитетом от юрисдикции какого бы то ни было государства, кроме государства флага. Подобное можно сказать и в отношении государственных воздушных судов.

В открытом море все суда пользуются свободой судоходства. Никто не имеет права осуществлять уголовную и административную юрисдикцию на борту иностранных судов. Однако, если есть согласие государства флага, закрепленное в международном обычае или международном договоре или полученное тем или иным способом, осуществление уголовной юрисдикции на борту иностранного судна, не пользующегося полным иммунитетом, возможно. Механизм получения такого согласия закреплен, например, в Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.¹⁶ и Протоколе 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.¹⁷

Международное право предусматривает возможность осуществления в открытом море юрисдикции на борту иностранного частновладельческого судна без согласия государства флага только в случаях, если это судно занимается пиратством, работоторговлей, несанкционированным вещанием, а также когда судно не имеет национальности или на нем поднят “ложный” флаг.

В пределах этих пространств также возможно осуществление юрисдикции на борту иностранного судна при его преследовании в открытом море “по горячим следам”. Это касается случаев, когда компетентные власти прибрежного государства имеют достаточные основания считать, что такое судно нарушило законы и правила этого государства. При этом такое преследование должно начаться тогда, когда иностранное судно или одна из его шлюпок находятся во внутренних водах, в архипелажных водах, в территориальном море преследующего государства. Оно может продолжаться за пределами территориального моря только при условии, если оно не прерывается. Право преследования “по горячим следам” прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальное море своего государства или в территориальное море какого-либо третьего государства.

Прибрежные государства согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) получили возможность осуществлять свою юрисдикцию в отдельных вопросах в своей прилегающей зоне¹⁸. В ее пределах прибрежное государство может осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря. Эта юрисдикция может производиться в форме остановки и осмотра данного судна в интересах осуществления соответствующего контроля. Например, такие действия на борту иностранного судна могут осуществляться в целях поиска нелегальных мигрантов, наличия лиц, имеющих опасные инфекционные заболевания. Данные меры носят предупредительный административный характер и не могут предусматривать меры по осуществлению уголовной юрисдикции, если нет других предусмотренных Конвенцией 1982 г. и другими международными договорами прав или обязанностей прибрежного государства. В частности, судну может быть запрещено входить в территориальное море прибрежного государства.

Меры, осуществляемые прибрежным государством в своей прилегающей зоне, распространяются на иностранные суда, которые следуют во внутренние воды (например, в порт) или чтобы стать на рейде или у портового сооружения за пределами внутренних вод прибрежного государства. Эти меры также могут распространяться на суда, намеревающиеся осуществить какую-либо деятельность в территориальном море, разрешенную прибрежным государством (рыболовство, научные исследования, гидротехнические работы и т.п.).

Если иностранное судно нарушило таможенные, фискальные, иммиграционные или санитарные законы и правила прибрежного государства при нахождении в пределах его территории, в том числе и территориального моря, то данное государство может осуществлять свою юрисдикцию в пределах всей прилегающей зоны с целью дальнейшего наказания за совершенные правонарушения. Для этого уполномоченные прибрежным государством органы могут остановить и осмотреть судно, предпринять меры по его задержанию, конвоированию его в ближайший порт

¹⁶ См.: Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133.

¹⁷ См.: Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA 2005) (in force 28 July 2010) // <http://cil.nus.edu>. Дата обращения: 26.11.2013 г.).

¹⁸ Как известно, прилегающая зона непосредственно примыкает к территориальному морю прибрежного государства и не может распространяться за пределы 24 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина его территориального моря.

для проведения необходимого расследования, а также принятию предусмотренных национальным законодательством мер административного или уголовного характера в отношении капитана, экипажа судна, нарушивших указанные законы и правила.

На суда, которые в дальнейшем намереваются только пересечь территориальное море в рамках мирного прохода без захода во внутренние воды или же пройти прилежащую зону без захода в воды прибрежного государства, меры, предусмотренные Конвенцией 1982 г., не применяются. Однако это не исключает принятия мер по осуществлению уголовной юрисдикции в рамках осуществления прав или обязанностей государств по отдельным международным договорам, например по Протоколу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющему Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.¹⁹

Если иностранное судно-правонарушитель пытается покинуть прилежащую зону прибрежного государства, то данное государство может преследовать судно “по горячим следам” в порядке, предусмотренном Конвенцией 1982 г. Данное преследование может начаться только в связи с нарушением прав, для защиты которых установлена эта зона.

Прибрежное государство в осуществление своих суверенных прав на разведку, эксплуатацию, сохранение живых ресурсов и управление ими в своей исключительной экономической зоне может применять необходимые меры, включая досмотр, инспекцию, арест и судебное разбирательство, для обеспечения соблюдения законов и правил, принятых им в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. Кроме того, в рамках осуществления своей уголовной юрисдикции прибрежное государство имеет право проводить преследование “по горячим следам” нарушителей законодательства об исключительной экономической зоне.

К иностранным морякам – нарушителям законодательства об исключительной экономической зоне прибрежное государство может применять меры как уголовного, так и административного характера в соответствии со своим законодательством. Однако арестованное иностранное судно и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления разумного залога или другого обеспечения. Сами иностранные моряки

не подлежат тюремному заключению или иному наказанию при отсутствии соглашения заинтересованных государств об обратном.

Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если прибрежное государство не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства. Отсюда вытекает возможность установления и осуществления уголовной или административной юрисдикции прибрежного государства в вышеуказанных вопросах. Прибрежное государство имеет право устанавливать и осуществлять свою юрисдикцию в отношении правонарушений, совершенных иностранными физическими лицами на континентальном шельфе, но только в рамках осуществления указанных суверенных прав. Право преследования “по горячим следам” применяется к нарушениям на континентальном шельфе, включая зоны безопасности вокруг установок на континентальном шельфе, законов и правил прибрежного государства, применимых к этим территориям.

В то же время следует заметить, что если на континентальном шельфе совершаются иные нарушения законодательства прибрежного государства или правонарушения, предусмотренные его международными обязательствами, то такое государство действует, исходя из своих международных договоров, общепризнанных принципов и норм международного права. Например, это касается случаев нападения на стационарную платформу или его попыток, которые являются преступлением согласно Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.²⁰ Такое нападение, как правило, осуществляется с судна или его плавсредств, которые рассматриваются в международном праве как единое целое. При этом прибрежное государство может квалифицировать такие деяния по соответствующим статьям своего уголовного законодательства.

Согласно международному обычаю, подтвержденному во многих международных договорах, юрисдикция не может осуществляться на территории иностранного государства. В противном случае это противоречило бы суверенным пра-

¹⁹ См.: Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. // <http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/TOCebook-r.pdf> (Дата обращения: 26.11.2013 г.).

²⁰ См.: United Nations, Treaty Series. 1992. P. 318–323.

вам данного государства, основным принципам международного права. Однако одним из обстоятельств, исключающих противоправность в таких случаях, является согласие иностранной стороны на осуществление отдельных исполнительных действий в рамках осуществления юрисдикции в пределах своей территории. Такое согласие может быть получено в силу обязательств, вытекающих из международных договоров или иных договоренностей между государствами. К данным обстоятельствам также можно отнести состояние крайней необходимости и ряд других обстоятельств, предусмотренных нормами общего международного права. Они, в частности, нашли отражение в документе “Ответственность государств за международно-противоправные деяния”, подготовленном Комиссией международного права ООН. Проект этого документа был рассмотрен Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 2001 г., принят к сведению и включен в ее резолюцию в качестве приложения²¹.

Кроме того, юрисдикция государства может осуществляться на борту судна, плавающего под его флагом, или воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве, в момент нахождения на иностранной территории в той мере, в какой это позволяют законы государства пребывания.

Не давая правовой оценки военной оккупации в период вооруженных конфликтов международного характера, государство-оккупант, как правило, осуществляет в пределах иностранной территории свою юрисдикцию. При этом оно не должно совершать действий, противоречащих международному праву, действующему в такой период. Об этом можно говорить и в случае аннексии территории иностранного государства, хотя она является противоправной изначально.

Осуществление государством своей юрисдикции в отношении правонарушений нередко связано с проблемой ее возможной коллизии с юрисдикциями, установленными другими государствами как самостоятельно, так и совместно в соответствии с международным правом. Об отдельных таких ситуациях уже говорилось выше. Такая конкурирующая юрисдикция может быть предусмотрена как внутригосударственным, так и международным правом. Здесь важно подчеркнуть, что государство, устанавливая юрисдикцию в отношении каких-либо преступлений или иных правонарушений, исходит из необходимости защиты своих интересов, их важности, но непременно должно учитывать и интересы других

государств и в целом мирового сообщества. В то же время, как показывает практика, именно различие в подходах государств к ее установлению приводит к коллизии (столкновениям) юрисдикций. Чаще всего говорят о коллизии уголовной юрисдикции различных государств. В результате принятия мер по ее осуществлению возникают проблемы в межгосударственных отношениях, нередко приводящие к их осложнениям. Особенно это касается ситуации, когда механизм разрешения таких проблем не предусмотрен международным правом. В таких случаях нередко требуются значительные политические и дипломатические усилия государств, чтобы прийти к компромиссу. Например, подобную ситуацию могут вызвать меры по осуществлению уголовной юрисдикции, предпринятые неким государством на борту иностранного судна в открытом море без согласия государства флага в целях ареста своего гражданина в связи с совершенным им преступлением. Например, сложная международная проблема возникла в случае с арестом захвативших итальянское судно “Акилле Лауро” террористов и попыткой осуществить меры уголовной юрисдикции одновременно США и Италией. Следует отметить, что на практике могут возникнуть самые различные варианты коллизий.

Основные подходы, выработанные мировым сообществом к разрешению проблем, связанных с коллизией юрисдикций различных государств, нашли отражение в Руководящих принципах для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней, принятых в 1990 г. VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями²². В этом документе отмечается, что следует содействовать обеспечению большего единообразия законов и практики государств, касающихся уголовной юрисдикции, но вместе с тем важно избегать чрезмерного расширения национальной юрисдикции для предупреждения нежелательных правовых конфликтов между государствами. Там же отмечается, что необходимо установить приоритеты в области юрисдикции, уделяя первоочередное внимание территориальности²³.

При определении приоритетности юрисдикции того или иного государства в отношении совершенных преступлений необходимо получить ответ на вопрос: какая из конкурирующих юрисдикций в каждом конкретном случае “должна

²² См.: A/CONF.144/28/Rev.1.

²³ См.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. М., 1992. С. 51.

²¹ См.: Док. ООН от 28 января 2002 г. (A/RES/56/83).

быть реально осуществима”²⁴ Это вытекает из того, что, как уже указывалось выше, сфера исполнительной юрисдикции государств в пределах различных территорий или совпадает, или уже сферы предписательной. В связи с этим на практике возможны следующие варианты ситуаций, когда необходимо установить приоритетность в осуществлении государствами своей уголовной юрисдикции.

В пределах территории государства можно говорить о приоритете его исполнительной юрисдикции в отношении совершенного преступления вне зависимости от того, что над этим преступлением также может быть установлена юрисдикция другого государства (государства флага иностранного судна, государства гражданства предполагаемого преступника и др.). Обязанность установления такой юрисдикции даже может быть закреплена в международных договорах, участниками которых являются заинтересованные государства. Указанное правило не распространяется на вышерассмотренные ситуации, прямо предусмотренные международным правом, например на случаи совершения преступления иностранным дипломатом или же на борту иностранного судна при его мирном проходе через территориальное море прибрежного государства.

О коллизии юрисдикций государств в отношении преступлений, совершенных за пределами их территории, в частности в открытом море, отметим следующее. Если подобное преступление, происшедшее на борту судна, было направлено против гражданина иностранного государства, то наряду с юрисдикцией государства флага может появиться конкурирующая юрисдикция государства гражданства потерпевшего лица, если подобного рода юрисдикция этим государством установлена. Особенно сложная ситуация может возникнуть в случае совершения преступлений, имеющих насильственный характер, против судов, плавающих со смешанным экипажем, или многонациональным составом пассажиров, или на борту таких судов (например, в случае захвата указанных лиц в качестве заложников). При этом может существовать коллизия юрисдикций нескольких государств. Такая коллизия наиболее опасна, так как меры по осуществлению юрисдикции в отношении преступления подобного характера одним из установивших ее государств

могут привести к серьезному осложнению отношений с другими государствами, также ее установившими.

В целом же в отношении преступлений, совершенных на борту или против этого судна в открытом море, можно говорить о приоритете исполнительной юрисдикции государства флага судна над юрисдикцией других государств, интересы которых затрагиваются этим преступлением (государства гражданства преступника; государства, гражданином которого является потерпевшее лицо, и др.). Подобный подход к установлению приоритетности в осуществлении государствами своей юрисдикции нашел отражение и в трудах ряда ученых²⁵. Однако указанное не распространяется на случаи осуществления универсальной юрисдикции в открытом море, например в отношении пиратства и работорговли. Хотя государства флага судна и потерпевшей стороны вроде бы имеют приоритет над юрисдикцией других, не причастных к этим событиям государств, но международное право установило равную возможность в осуществлении уголовной юрисдикции для всех стран. Поэтому о какой-либо приоритетности в данном случае говорить не имеет смысла, хотя коллизия предписательной юрисдикции государств здесь существует.

Таким образом, меры, направленные на осуществление государствами своей юрисдикции в отношении преступлений и иных правонарушений, должны осуществляться с учетом: международно-правового статуса и правового режима территорий, в пределах которых эти правонарушения совершены; настоящего местонахождения предполагаемых правонарушителей; принадлежности тому или иному государству объекта, на котором или против которого правонарушения совершены; гражданства преступников и потерпевших лиц; наличия установленной юрисдикции других государств; прав и обязанностей государства по осуществлению юрисдикции в отношении правонарушений в соответствии с международным правом. Только при соблюдении этих условий возможны эффективное осуществление мер по поддержанию как национального, так и международного правопорядка, уменьшение напряженности в отношениях между государствами при несовпадении их интересов в этой сфере.

²⁴ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 33.

²⁵ См., например: Хаканаа К. Загрязнение морской среды и международное право / Пер. с англ. М., 1986.