

Тен А.В.

ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Можно указать на следующие типичные черты юрисдикции государства в пределах его территории:

- 1) она основана на территориальном критерии (принципе);
- 2) она является полной;
- 3) она может быть ограничена самим государством в одностороннем порядке либо в соответствии с положениями международного права, причем такие ограничения представляют собой исключения, а не правило; правилом является полнота территориальной юрисдикции.

В пределах территории государства его юрисдикция представляет собой решающий элемент его территориального верховенства, которое в первую очередь означает, что выше власти данного государства юридически в этих пределах не существует. Территориальная юрисдикция по своему качеству, по своему характеру одинакова в любом пространстве, в любой сфере, которые входят в состав территории государства — на суше, в недрах, на море, в атмосфере. Речь идет именно о качестве или характере указанной юрисдикции, а не о ее объеме, который в разных частях территории государства может быть различным, поскольку государство в своем законодательстве может предъявлять различные требования к поведению в той или иной части его территории.

Одинаковое качество (или одинаковый характер) юрисдикции государства в пределах его территории обусловлен тем, что территориальное верховенство государства, как и его суверенитет, непременным компонентом которого является территориальное верховенство, едины. Нельзя, например, говорить, что в территориальных водах государство имеет меньше суверенитета и, следовательно, территориального верховенства, чем на суше.

Выражение того, что юрисдикция государства в пределах его территории качественно едина, - ее полнота. Эта полнота свойственна только территориальной юрисдикции. Основной признак такой полноты — совмещение законодательной и исполнительной юрисдикции. В принципе только на своей территории государство имеет наиболее широкую возможность как требовать законодательным путем определенного поведения от лиц (частных и должностных, физических и юридических, государственных органов), на ней находящихся, так и прибегать к принуждению в случае нарушения его требований. Фигурально выражаясь, можно сказать, что государство - хозяин только на своей территории.

Полнота территориальной юрисдикции государства охватывает все ее области. Она относится и к уголовной, и к гражданской, и к административной юрисдикции. Если придержи-

ваться иной классификации, то же самое можно обнаружить в материальной и процессуальной юрисдикции.

Но полнота территориальной юрисдикции не является эквивалентом произвола. Суверенитет государств не носит абсолютного характера. Соответственно, и территориальная юрисдикция как проявление государственного суверенитета не носит абсолютного характера. Какие-то сферы общественных отношений, складывающихся на территории государства, остаются не урегулированными его правом либо потому, что безразличны для государства, либо потому, что вследствие тех или иных причин в праве имеются пробелы. Естественно, на участников таких отношений юрисдикция государства не распространяется. Государство может добровольно в одностороннем порядке ограничить свою юрисдикцию, руководствуясь политическими, экономическими или иными соображениями. Например, оно может предоставить определенные иммунитеты какой-либо категории иностранных граждан, находящихся на его территории.

Возникает вопрос, в какой степени государство может быть ограничено в установлении и реализации своей юрисдикции на своей территории международным правом. То, что такое ограничение возможно и существует на практике, никто оспаривать не будет. Никто не будет оспаривать и того, что оно основано на соглашении между государствами, явно выраженном или формирующимся стихийно. Это вытекает из координационной природы международного права. Ограничение, о котором идет речь, не наносит ущерба полноте территориальной юрисдикции государства. Проблема скорее заключается в том, насколько точно можно определить, каковы такие ограничения.

Когда речь идет о территориальной юрисдикции, в доктрине делается акцент на ее полноте, а не на ее ограничениях, представляющих исключения из общего правила. В то же время именно такие исключения, поскольку они основаны на нормах международного права, представляют интерес при анализе международно-правовых аспектов юрисдикции государств.

Указанные исключения вытекают из обычных и договорных норм международного права. В данном случае на первое место следует поставить обычные нормы, так как они являются общепризнанными, т.е. обязательными для всех государств, тогда как договорные обязывают только участников соответствующих договоров. Следует также отметить, что в той мере, в какой имеются в виду ограничения юрисдикции государств, вытекающие из обычных норм, такие ограничения предусматриваются

обычными нормами международного права, признанными на универсальном уровне. Вряд ли можно найти норму международного обычного права, признанную в пределах какого-либо региона. Единственным примером регионального обычая, ограничивающего территориальную юрисдикцию в большей степени, чем в странах, расположенных в других регионах, мог бы служить институт дипломатического убежища в Латинской Америке. Но Международный Суд ООН в решении по делу Ая де ла Торре не счел доказанным, что такой институт, как институт международного обычного права, действительно существует¹. Обычные нормы находят отражение и в договорах, но, исследуя юрисдикцию государств, логично начинать рассмотрение вопроса о ее международно-правовых ограничениях с ограничений, признаваемых всеми членами международного сообщества вне зависимости от того, закреплены ли они в каком-либо международно-правовом акте или нет².

По-видимому, прежде всего надо указать на ограничения, установленные императивными нормами международного права (*jus cogens*), поскольку они составляют своего рода верхний слой в иерархии международно-правовых норм. Правда, представления об иерархии этих норм могут быть различными. Но ясно, что от *jus cogens* не допустимы отступления в договорном порядке.

Международные договоры должны им соответствовать. Проблема заключается в том, что нет четкого перечня императивных норм. Л.Л. Алексидзе, посвятивший императивным нормам подробное исследование, отметил, что Комиссия международного права ООН предпочла лишь констатировать существование таких норм и «...предоставить практике государств и международным трибуналам самим кристаллизовать эти нормы»³. Далее он добавляет: «...чем ниже мы будем спускаться от уровня к уровню, от основных принципов к отраслевым нормам, тем больше норм *jus cogens* должно выявляться, что обусловит и большую трудность в деле исчерпывающей кристаллизации, идентификации всего содержания *jus cogens* в современном международном праве»⁴. Следует подчеркнуть и то, что императивные нормы могут предусматривать ограничения юрисдикции государства как в пределах его территории так и за ее пределами, нередко не проводя четкой дифференциации между теми и другими. Например, нормы, запрещающие негуманное обращение с военнопленными и гражданским населением во время вооруженного конфликта международного характера и, несомненно, относящиеся к *jus cogens*, безусловно, ограничивают юрисдикцию государств в соответствующих ситуациях независимо от того, где ведутся боевые действия.

Среди императивных норм можно выделить те, которые все-таки в том или ином виде перечислены в международных актах. Это общепризнанные

принципы международного права. Их обычно подразделяют на основные и отраслевые. Идеального перечня ни тех, ни других нет. Никто, между прочим, и не пытался, даже в доктрине, назвать все отраслевые принципы. Вероятно, в этом и нет необходимости. Специалист в области какой-либо отрасли международного права легко может сформулировать принципы, свойственные данной отрасли (например, принцип свободы открытого моря в морском праве, принцип полного и исключительного суверенитета государства в своем воздушном пространстве). Их нетрудно обнаружить в международных договорах, кодифицирующих нормы конкретной отрасли или отраслей.

В западной доктрине прослеживается тенденция не выделять основные принципы международного права в целом, как особую категорию международно-правовых норм, особенно в связи с вопросом об их императивности (когентности). На это обстоятельство справедливо указывал в свое время Л.А. Алексидзе⁵. Но в той или иной форме и представители западной доктрины признают, что есть, безусловно, общепризнанные и достаточно определенные нормы, относящиеся к *jus cogens*, приводя в качестве примера именно основные принципы международного права. Так, Я. Броунли отмечает: «...в отношении некоторых положений *jus cogens* все государства пришли к общему согласию; это касается норм, относящихся к применению силы государствами, самоопределению и геноциду»⁶. В современном (дополненном) курсе Оппенгейма обращается внимание на то, что Комиссия международного права ООН (КМП), воздержавшись от приведения конкретных примеров норм *jus cogens*, все же в этом контексте упомянула соблюдение прав человека, равенство государств и принцип самоопределения. Э. Хименес де Аречага, перечисляя семь принципов, содержащихся в главе I Устава ООН, и указывая на то, что согласно Декларации о принципах международного права 1970г. эти принципы распространяются на все государства, а не только на государства-члены ООН, прямо говорит о них как о нормах *jus cogens* и называет в связи с данным понятием только запрещение угрозы силой или ее применения и запрещение агрессии (что на самом деле охватывается принципом неприменения силы), а далее к нормам *jus cogens* относит запрещение геноцида, пиратства, работорговли, расовой дискриминации, терроризма или захвата заложников⁷. Последняя категория запретов либо входит в содержание принципа уважения права человека, либо предусмотрена в более конкретных нормах *jus cogens* по сравнению с основными принципами международного права.

Надо подчеркнуть, что ограничения территориальной юрисдикции в виде иммунитетов распространяются в принципе на исполнительную юрисдикцию. Законодательная (предписательная) юрисдикция в этих случаях прямо не ограничивается, поскольку адресаты иммунитетов обязаны соблю-

дать законы государства, на территории которого они действуют. Имеется в виду не только их физическое присутствие. Иногда оно невозможно. Одно государство, например, не может целиком «присутствовать» на территории другого. Поэтому акцентировать внимание в подобных ситуациях необходимо на действиях (деятельности).

Законодательная юрисдикция может осуществляться только посредством осуществления исполнительной юрисдикции. То, что иммунитет государства от юрисдикции – ограничение юрисдикции, в материалах Комиссии подкрепляется следующим соображением: заранее предполагается наличие юрисдикции государства в отношении соответствующего вопроса; иначе не было бы никакой необходимости ссылаться на норму об иммунитете иностранного государства (т.е. при отсутствии юрисдикции)⁸.

Два вопроса требуют особого внимания. Во-первых, это вопрос об объеме отказа от иммунитета государства. Во-вторых, это вопрос о молчаливом или подразумеваемом отказе. Порой они тесно переплетаются друг с другом. Не вызывает сомнений тот случай, когда он сформулирован таким образом, что его объем абсолютно ясен. Право государства на такой отказ, с одной стороны, никто оспаривать не будет и, с другой стороны, государство, его явно сформулировавшее, не вправе ссылаться на свой иммунитет в рамках этого отказа. Проблемы возникают, если нельзя обнаружить явного отказа или точно не оговорен его объем.

Г.К. Дмитриева высказала мнение о том, что иммунитет государства в доктрине и практике интерпретировался по-разному: как абсолютный, как функциональный и как ограниченный. Несмотря на оттенки в толковании того, что собой представляют функциональный и ограниченный иммунитеты и каково различие между ними, и тот и другой можно рассматривать как ограниченный, не усложняя классификацию иммунитетов государства. Н.А. Ушаков считал, что функциональный иммунитет – то же самое, что и ограниченный⁹. Эта точка зрения находит поддержку и в более поздних работах.

Что касается объема отказа от иммунитета государства, если такой отказ четко не обозначен, то возникают такие же проблемы, как и при молчаливом или подразумеваемом отказе. Очевидно, в каждом конкретном случае, решая проблемы подобного рода, необходимо заниматься не поисками гипотетических норм международного права и отыскивать подходящую теорию, а ориентироваться в первую очередь на формулу отказа и относящиеся к делу документы. В связи с этим представляет интерес завершившееся в августе 2001г. дело об аресте счетов российского посольства во Франции, российских консульских представительств в Марселе и Страсбурге, представительства России при ЮНЕСКО в Париже, Внешэкономбанка и задержание в Бресте парусника «Седов» по иску

швейцарской фирмы «Нога» к Российской Федерации.

Ограничения территориальной юрисдикции государства, связанные с иммунитетом государств, относятся практически полностью к сфере гражданской юрисдикции. Уголовная юрисдикция на государство распространяться не может. Его нельзя взять под стражу или посадить на скамью подсудимых. Иммунитет от уголовной юрисдикции, который на основе международного обычного и договорного права предоставляется дипломатам, консулам и некоторым другим лицам (например, членам семей дипломатов), относится к их личным иммунитетам, а не к иммунитетам государства как такового, хотя и предоставляется им с целью создания надлежащих условий для осуществления функций соответствующего представительства от имени определенного государства¹⁰. Пожалуй, с иммунитетом государства можно отождествить лишь иммунитет главы иностранного государства, главы правительства или министра иностранных дел (или иных лиц подобного уровня) во время их посещения другого государства. Но иммунитет указанных лиц от уголовной юрисдикции не подвергается никаким ограничениям.

Определенные границы территориальной юрисдикции вытекают из принципа уважения прав человека, содержание которого составляет общее обязательство государств уважать и соблюдать права человека¹¹. Разумеется, реализация этого обязательства невозможна без его конкретизации. В основном, его конкретизация осуществлялась договорным путем. Наряду с договорными нормами в сфере межгосударственных отношений возникли и обычные нормы, закрепляющие конкретные обязательства в области прав человека. В первую очередь среди них надо назвать положения Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948г. Сама Декларация как резолюция Генеральной Ассамблеи ООН имеет рекомендательный характер, но ее положения уже довольно давно превратились в нормы международного обычного права. Это в настоящее время практически ни у кого не вызывает сомнений. Более того, они начинают рассматриваться как императивные (*jus cogens*). Формируются или уже сформировались и другие обычные нормы, содержащие так называемые международные стандарты в области прав человека. К ним можно отнести и нормы о недопустимости геноцида, работорговли и т.д., о которых говорил, в частности, Э. Хименес де Аречага, приводя примеры императивных норм¹². Не ставя перед собой задачу показывать, как та или иная из этих норм ограничивает территориальную юрисдикцию государств, следует сказать, что принцип уважения прав человека и конкретизирующие его нормы направлены на то, чтобы государства, устанавливая и осуществляя прежде всего свою территориальную юрисдикцию, не скатывались к произволу.

В сущности, такую же роль в отношении ограничения территориальной юрисдикции играет и принцип равноправия и самоопределения народов, обязывая государства не препятствовать насильственным путем реализации народами права на само-определение. Этот принцип отличается богатством содержания. Не все его стороны затрагивают территориальную юрисдикцию. В любом случае его содержание составляет предмет самостоятельного исследования. Необходимо, вместе с тем, иметь в виду, что и принцип уважения прав человека, и принцип равноправия и самоопределения народов, указывая на общие ориентиры ограничений территориальной юрисдикции, не исключают подвижности ее границ в зависимости от ряда обстоятельств. Определить диапазон такой подвижности дают возможность более конкретные нормы международного права, главным образом договорные. Так, территориальная юрисдикция может менять свои очертания во время вооруженных конфликтов или введения чрезвычайного положения. В подобных ситуациях объем ее ограничений, рассчитанных на нормальные условия, будет сужаться. Например, положения Пактов о правах человека будут во время вооруженных конфликтов корректироваться Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949г.

Договорные ограничения территориальной юрисдикции гораздо конкретнее и определеннее, чем ограничения, вытекающие из принципов международного права и вообще императивных норм. Частично такие ограничения уже упоминались. Давая общую характеристику ограничениям территориальной юрисдикции, нецелесообразно останавливаться на конкретных договорах. Их слишком много, и их положения в той или иной мере ограничивающие территориальную юрисдикцию, достаточно разнообразны. Более логичным было бы попытаться их классифицировать в зависимости от того, к какой области они относятся. При этом следует помнить, что ряд договоров, ограничивающих территориальную юрисдикцию, основывается в значительной степени на международных обычаях. В первую очередь это можно сказать о дипломатическом праве и морском праве. В некоторых случаях договоры уточняют обычные нормы. Так, в обычную норму, запрещающую расширять государственную территорию за счет территорий, находящихся в совместном пользовании всех государств, вносятся договорные уточнения. Особенно важно такое уточнение в морском праве. Конвенция ООН по морскому праву, устанавливая двадцатимильный лимит ширины территориальных вод, тем самым указывает, до какого предела государства могут расширять свою морскую территорию, не посягая на пространство открытого моря. Естественно, это ставит правовую преграду расширению территориальной юрисдикции.

В определенной мере обычно-правовую основу имеют и договорные нормы, касающиеся объема юрисдикции государств в отношении морских и воздушных судов и космических объектов, причем в морском праве, которое возникло намного раньше воздушного и космического, обычные нормы этой категории развились в наибольшей степени. В космическом праве обычные нормы практически отсутствуют, но при разработке договорных норм данной отрасли международного права в какой-то степени ориентировались на договорные нормы морского и воздушного права. Вероятно, было бы оправданным, говоря о юрисдикции государств в отношении упомянутых объектов, ввести понятие квазитерриториальной юрисдикции. Раньше морские и гражданские воздушные суда, находящиеся, соответственно, в открытом море и в воздушном пространстве над ним, рассматривались как своеобразные части государственной территории. Впоследствии от этой правовой фикции отказались. Однако юрисдикцию государств в отношении указанных объектов традиционно продолжают считать частью территориальной юрисдикции. Иногда к территориальной юрисдикции относят и юрисдикцию, осуществляемую государствами в прилегающей зоне, исключительной экономической зон и в пределах континентального шельфа. Но поскольку эти территории не входят в состав государственной территории, такого рода юрисдикцию вряд ли можно назвать территориальной.

В самом общем виде, характеризуя договорные границы территориальной юрисдикции государств, можно, по-видимому, выделить ее ограничения, которые представляют собой иммунитеты, и ограничения, которые в качестве иммунитетов не рассматриваются. Вероятно, на долю иммунитетов приходится больше ограничений территориальной юрисдикции. Различие между теми и другими ограничениями не всегда ясно выражено. Все же оно существует и заслуживает быть отмеченным.

Ограничения территориальной юрисдикции в виде иммунитетов можно обнаружить не только в дипломатическом праве (включая и консульское), в морском праве, в международном воздушном праве (иммунитет военных самолетов), но и в международном экономическом праве (иммунитет государств в тех или иных пределах), а также в праве международных организаций — в той его части, которая соприкасается с дипломатическим правом (иммунитет международных организаций, должностных лиц и служащих международных организаций). Иммунитеты встречаются и в других сферах международного права (например, иммунитет персонала военных баз на иностранной территории, иммунитет парламентариев).

Другая категория договорных ограничений территориальной юрисдикции относится главным образом к определенным территориальным режимам. Это либо ограничения в пределах

нейтрализованных и демилитаризованных зон, созданных на территории государств, либо являющиеся элементами режима международных рек и каналов, либо вытекающие из сдачи в аренду одним государством части своей территории другому государству. Территориальная юрисдикция государства ограничивается в какой-то степени в отношении иностранных торговых судов, находящихся в его портах (оно не вмешивается в правила внутреннего распорядка на таких судах), а также в отношении иностранных судов, осуществляющих мирный проход в его территориальных водах.

Ничто не препятствует государствам договорным путем идти на большие ограничения своей территориальной юрисдикции, чем это предусмотрено универсальными договорами, в которых они участвуют (если такие ограничения не противоречат получившим подтверждение в универсальных договорах императивным нормам).

Общая характеристика ограничений территориальной юрисдикции государств, которая дана выше, имеет преимущественно доктринальное значение. В практическом плане важно в первую очередь подвергнуть изучению ограничения, предусмотренные конкретными договорами, без ущерба, разумеется, для выводов, вытекающих из анализа общепризнанных принципов международного права. При этом следует помнить, что рассмотрение договорных ограничений в каждом

отдельном случае может быть предметом самостоятельного исследования.

Литература:

- 1 См. об этом: Крылов СБ. Международный Суд. - М.: Юриздат, 1958. -С. 125, 134
- 2 Ю.Г. Демин, хотя и употребил выражение «институт дипломатического убежища», избегает говорить о нем как о региональном институте международного обычного права (Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. - М.: Международные отношения, 1995. - С.1 64 - 170). (Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice. 1948 - 1991. - New York, 1992. - P.170
- 3 Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы (jus cogens). -Тбилиси, 1982.- С. 307.
- 4 Там же. - С. 312.
- 5 Алексидзе Л.А. Указ. соч. -С. 312.
- 6 Броунли Я. Международное право. - Книга вторая. - М.: «Прогресс», 1977. - С. 192.
- 7 Хименес де Аречага Э. Современное междуна-родное право. - М: «Прогресс», 1983. - С. 103, 135 -136.
- 8 Там же.- С. 125.
- 9 Ушаков Н.Л. Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности. - М.: «Наука», 1993. - С. 19. 67.
- 10 Черниченко СВ. ООН и праиа человека (итоги и проблемы полувекового пути)/ Дипломатический ежегодник. 1997.-М.: «Научная книга», 1997.-С. 27.
- 11 Хименес де Аречага Э. Указ.соч. - С.281- 286.