

Устранение конкуренции юрисдикций государств: внутригосударственные и международно-правовые подходы

*Черниченко О.С.**

Проблемы, порождаемые конкуренцией юрисдикций государств, могут быть устранены либо их решением (если в этом возникает необходимость), либо устранением самой конкуренции юрисдикций. Поскольку нет общепризнанных норм международного права, позволяющих устранить конкуренцию юрисдикций государств, она во многих случаях неизбежно порождает и будет порождать проблемы в сфере межгосударственных отношений. Наилучшим средством предотвратить появление указанных проблем является, конечно, четкое разграничение юрисдикций государств. Для этого есть только один путь – заключение международных договоров, предусматривающих такое разграничение. Способствовать решению данных проблем могут и договоры, устанавливающие приоритеты юрисдикций в случае их конкуренции.

Договорное разграничение юрисдикций государств не следует смешивать с их международно-правовыми ограничениями. Разумеется, эти ограничения в какой-то степени способствуют устранению конкуренции юрисдикций. Но практика показывает, что существующая во многих случаях нечеткость подобных ограничений (особенно если они вытекают из обычных норм международного права) не позволяет достаточно эффективно бороться с конкуренцией юрисдикций государств. И договорные нормы, предусматривающие ограничения юрисдикций государств, далеко не всегда дают возможность успешно решать эту задачу. Вероятно, не совсем даже правильно говорить о *борьбе* с конкуренцией юрисдикций государств. Она, конечно, порождает неудобства в сфере межгосударственных отношений, однако вряд ли ее можно отнести к правовым аномалиям. Пока есть государственный суверенитет и юрисдикция государства как его проявление, столкновения юрисдикций государств неминуемы.

* Черниченко Ольга Станиславовна – главный юрисконсульт АО «СУАЛ – холдинг», соискатель Дипломатической академии.

Если какое-либо государство, претендуя на установление и осуществление своей юрисдикции, выходит за пределы международно-правовых ограничений, стараясь воспользоваться нечеткостью соответствующих норм, то возникает вопрос не о необходимости разграничения юрисдикций и устранении их конкуренции, а о ликвидации совершаемого этим государством международного правонарушения. К сожалению, если речь идет о государстве, обладающем мощным экономическим и военным потенциалом, воздействовать на него, чтобы правонарушение было прекращено, практически невозможно. В качестве примера можно привести законодательство США, устанавливающее юрисдикцию «длинной руки». Согласно этому законодательству юрисдикция США была распространена на акты, совершенные иностранными государствами за границей в области коммерческой деятельности, имеющие прямой эффект в США. В западной юридической литературе была дана отрицательная оценка стремлению США придать экстратерриториальный характер своему законодательству, относящемуся к указанной деятельности. Отмечалось, в частности, что эффект (последствия) может быть основан не на существенном элементе правонарушения, но представлять собой случайные или мало-значительные последствия¹. Приходится признать, что критика позиции США в данном вопросе со стороны партнеров, а также в доктрине не привела к ее изменению. США довольно последовательно придерживались и придерживаются этой позиции. Обращали на себя внимание попытки США блокировать иностранные активы, находящиеся у корпораций, являющихся дочерними по отношению к американским и действующих на территории третьего государства. Так, в 1978 г. США попытались заблокировать иранские активы, размещенные в лондонском отделении американского банка, но британский суд им в этом отказал².

Попыткам неоправданного расширения юрисдикции могут быть противопоставлены либо законодательные меры, либо решения судов того государства, чьи права в результате такого расширения нарушаются. Едва ли их можно рассматривать как внутrigосударственные средства, направленные на разграничение юрисдикций государств или устранение их конкуренции, поскольку возникающая в этом случае конкуренция не является «нормальной». Скорее их следует отнести к

¹ Oppenheim's International Law. Nith edition. Vol. I. London, 1992. P. 474 – 475.

² Ibid. P. 467.

мерам, преследующим цель пресечь международное правонарушение или во всяком случае воспрепятствовать наступлению последствий такого правонарушения. Оценка одним государством того, насколько другое неправомочно расширило свою юрисдикцию, будет, естественно, субъективной. И все же есть определенные правовые ориентиры, позволяющие эту субъективность корректировать. Какими бы нечеткими ни казались международно-правовые ограничения юрисдикции государств, они в какой-то мере играют роль «корректоров» субъективности.

Возникает, однако, вопрос о том, в состоянии ли государства односторонне справиться с конкуренцией их юрисдикций, которая явно не выходит за рамки международного права. По-видимому, ответ должен быть отрицательным. Государство может добровольно ограничивать свою юрисдикцию в тех случаях, когда оно не должно это делать согласно обязывающим его нормам международного права. Оно вправе в предусмотренных международным правом случаях идти на экстраординарное расширение своей юрисдикции. Но оно не вправе и не в состоянии указывать другому государству, в каких пределах ему устанавливать и осуществлять свою юрисдикцию. Если юрисдикции двух и более государств перекрывают друг друга, хотя ни одно из них при этом не нарушает международного права, то в одностороннем порядке каждое из них может ограничить лишь собственную юрисдикцию, чтобы избежать конкуренции юрисдикций. Можно с уверенностью утверждать, что никакое государство не пойдет на добровольное ограничение своей юрисдикции единственно с целью устранить конкуренцию с юрисдикцией другого государства или государств. Это возможно только теоретически.

Вместе с тем, государства, будучи не в состоянии устранить в одностороннем порядке конкуренцию их юрисдикций, в состоянии в определенных ситуациях добиться *фактического* приоритета своей юрисдикции над конкурирующими с ней юрисдикциями других государств. Самый простой пример такого фактического приоритета – осуществление уголовной юрисдикции в отношении лица, находящегося на территории данного государства, когда и другое государство или другие государства добиваются осуществления своей уголовной юрисдикции над этим же лицом. Совершенно ясно, что другие государства физически не смогут осуществить в подобной ситуации свою юрисдикцию. Нельзя говорить о том, что в таких случаях территориальная юрис-

дикция имеет *юридическое* превосходство по отношению к юрисдикциям остальных государств, претендующих на ее осуществление. Территориальная юрисдикция имеет фактическое преимущество. Надо отметить, что фактическое преимущество юрисдикции какого-либо государства проявляется при конкуренции исполнительных юрисдикций, т.е. при возникновении вопроса об *осуществлении* конкурирующих юрисдикций. Следует также иметь в виду, что фактическое преимущество юрисдикции одного государства по отношению к конкурирующим с ней юрисдикциям других государств не устраняет саму их конкуренцию. Оно лишь в какой-то степени способствует решению проблем, ею порождаемых, либо ослабляет их остроту, либо приводит к тому, что их решение откладывается (нередко на неопределенный срок). Политические соображения в таких случаях могут значительно осложнить дело.

В советской печати в 1970 г. широко освещался захват на территории СССР Бразинскасами (отцом и сыном) советского гражданского самолета, который они угнали в Турцию, убив во время захвата бортпроводницу Н. Курченко. Советский Союз безуспешно добивался выдачи преступников: в то время СССР и Турцию не связывали договоры, предусматривающие экстрадицию в подобных ситуациях. В конечном счете они были привлечены в Турции к уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы, но убийство осталось безнаказанным. Спустя некоторое время они беспрепятственно переселились в США. Фактическое преимущество турецкой юрисдикции в данном случае позволило преступникам избежать сурового наказания. Откровенно несправедливая, предвзятая позиция турецких властей явно диктовалась политическими мотивами, хотя формально они не нарушали международного права³.

История знает случаи, когда фактическое преимущество юрисдикции, осуществляемой каким-либо государством, не вызывало возражений со стороны других государств, юрисдикции которых с ней конкурировали. Ч. Фенвик приводит пример такой ситуации, относящейся к XIX в. Американский гражданин был осужден британским судом за убийство, совершенное на борту британского торгового судна, находящегося во французских водах. Суд отметил, что на него распространяется юрисдикция США как на американского гражданина и юрис-

³ О деле Бразинскасов см., в частности: Международное воздушное право. Книга 1. М.: Наука, 1980. С. 180; Международное уголовное право. М.: Наука, 1995. С. 158.

дикция Франции, поскольку убийство было совершено в пределах французской территории, но признал, что он подчинен британской юрисдикции⁴.

В 1934 г. старший помощник американского судна «Эксчейндж» был убит на его борту главным инженером М. Ла Моттом во время нахождения судна в Мессине (Италия). Государственный департамент США сообщил посольству США в Италии, что возникла конкуренция юрисдикций. Посольство получило указания выяснить, желает ли итальянское правительство передать Ла Мотта США для рассмотрения его дела американским судом. В свою очередь оно проинформировало Государственный департамент о том, что, по мнению министерства иностранных дел Италии, на Ла Мотта распространяется итальянская юрисдикция, так как преступление было совершено на борту торгового судна, находящегося в итальянских водах. В результате дело Ла Мотта рассматривалось в итальянском суде⁵. В данном случае можно говорить не только о фактическом преимуществе итальянской юрисдикции, но и об урегулировании проблем, связанных с конкуренцией юрисдикций, путем переговоров, т.е. уже международно-правовыми средствами.

Еще более явный пример такого урегулирования относится к 1921 г. В Марселе на борту бразильского судна член экипажа, бразильский гражданин убил другого члена экипажа, тоже бразильского гражданина. Уголовное дело в отношении лица, совершившего убийство, было возбуждено во Франции, но по просьбе бразильского консула обвиняемый был передан бразильским властям и затем осужден судом Бразилии⁶. Здесь отчетливо видно соглашение *ad hoc*, устраняющее конкуренцию юрисдикций.

В первом из рассмотренных выше случаев фактическое преимущество, не вызвавшее возражений со стороны других заинтересованных государств, получила британская квазитерриториальная юрисдикция, которая конкурировала с французской территориальной и американской, основанной на личном активном принципе (критерии). В двух остальных случаях решался вопрос об устранении конкуренции территориальной и квазитерриториальной юрисдикций.

Путем достижения соглашений *ad hoc* могут решаться такого рода вопросы, если возникает конкуренция юрисдикций, основанных и на

⁴ Fenwick Ch.G. International Law. New York, 1948. P. 316.

⁵ Hachworth G.H. Digest of International Law. Vol. II. Washington, 1941. P. 216 – 217.

⁶ Ibid. P.216.

других принципах (критериях). Интерес в связи с этим представляет дело Нийонтезе, рассматривавшееся швейцарским судом в 2001 г. Нийонтезе, бывший майор правительственных вооруженных сил Руанды, обвинялся в том, что участвовал в осуществлении геноцида в отношении тутси и истреблении умеренных хуту с апреля по июль 1994 г. После поражения правительственных вооруженных сил он вместе с семьей бежал в Швейцарию. Один из его соотечественников сообщил о совершенных им преступлениях швейцарским властям, и он был привлечен к уголовной ответственности. Международный уголовный трибунал по Руанде его дело к рассмотрению не принял. Поэтому оно рассматривалось в Швейцарии, законодательство которой, соответствующее ее международным обязательствам, предусматривает возможность осуществления универсальной юрисдикции в отношении преступлений, в совершении которых обвинялся Нийонтезе. Руанда обратилась к Швейцарии с просьбой о его выдаче, исходя из договора о правовой помощи по уголовным делам, заключенного между ней и Швейцарией, но Швейцария ответила отказом. Договор содержит положение, согласно которому экстрадиция не должна осуществляться, если не будут даны гарантии, что обвиняемому не грозит смертная казнь или нарушение его физической неприкосновенности, а по законодательству Руанды Нийонтезе грозила смертная казнь. Однако в конечном счете правительство Руанды выразило поддержку действиям швейцарских властей. После сравнительно непродолжительного судебного разбирательства Нийонтезе был приговорен судом второй инстанции к четырнадцати годам лишения свободы⁷.

В данном случае возникла конкуренция юрисдикции Руанды, основанной на территориальном принципе (критерии), так как преступления, в которых обвинялся Нийонтезе, были совершены на ее территории, и юрисдикции Швейцарии, основанной на универсальном принципе (критерии), предусмотренном имеющими отношение к делу Нийонтезе международными договорами. В юридической литературе отмечалось, что это первый случай применения универсальной юрисдикции национальным судом на основании Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительного протокола II к ним 1977 г.⁸ Можно было бы добавить, что в настоящее время многие положения Женевских конвенций рассматриваются и как обычные нор-

⁷ The American Journal of International Law. 2002. Vol.96. No1. P. 231 – 235.

⁸ Ibid.

мы международного права⁹. Важно также подчеркнуть, что упомянутый выше договор между Швейцарией и Руандой не устранял конкуренции их юрисдикций. Для ее устранения потребовалось согласие Руанды на осуществление в деле Нийонтезе швейцарской юрисдикции, т.е. практически достижение между заинтересованными сторонами соглашения *ad hoc*.

Возлагать на такие соглашения, явно выраженные или подразумеваемые, большие надежды как на самое удачное средство, позволяющее устранить конкуренцию юрисдикций государств, было бы, очевидно, слишком оптимистично. Во-первых, их достижение не всегда возможно. Во-вторых, в ряде случаев в них нет необходимости, поскольку заинтересованные государства нередко мирятся с тем, что юрисдикция кого-либо из них имеет фактическое преимущество. В-третьих, случаи конкуренции юрисдикций государств встречаются так часто, что государства, даже стремящиеся решать эту проблему путем достижения соглашений *ad hoc*, просто не в состоянии будут справиться с поставленной задачей.

Заключение международных договоров, разграничивающих юрисдикции государств или отдающих приоритет одной из них, в значительной степени помогает справиться с порождаемыми их конкуренциями проблемами. Можно ли, однако, говорить о том, что эти договоры получили широкое распространение, или о том, что намечается тенденция к установлению общего режима разграничения либо приоритетов юрисдикций государств? По-видимому, следует отметить лишь то, что количество таких договоров возрастает.

В западной доктрине проблеме устранения конкуренции юрисдикций практически никакого внимания не уделялось. И это несмотря на то, что юрисдикции государств посвящено много исследований. Как правило, ограничивались анализом конкретных дел или, в лучшем случае, договоров, но попыток посмотреть на эту проблему в общем плане не предпринималось. Возможно, считали, что они преждевременны. Обычно все сводилось к нескольким общим фразам, причем время от времени в таких работах можно встретить высказывания о том, что государства имеют юрисдикцию в соответствии с международным правом¹⁰. Легко истолковать эту формулировку таким образом, что

⁹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. С. 53–54; Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. М.: МККК, 1997. С. 114–116.

¹⁰ Nguen Quoc Dihn. Droit international public. 6e edition. Paris, 1999. P.498. Напомним,

государства получают свою юрисдикцию «из рук» международного права. Можно сослаться и на более раннее высказывание в том же духе: «Равенство государств лежит в основе одной важной юридической теории: *разделения, распределения и регулирования компетенций*» (имеются в виду юрисдикции государств)¹¹. Возражение вызывает выражение «распределение юрисдикций». Международное право не наделяет государства юрисдикцией и не распределяет юрисдикции между ними. Оно их разделяет (разграничивает) либо ограничивает.

Договоры, предусматривающие разграничение юрисдикций государств либо устанавливающие их приоритеты, не создают общего режима. До этого еще очень далеко, хотя кое в чем здесь можно обнаружить единообразный подход и выявить некоторые тенденции. Вместе с тем каждый из них решает данную проблему применительно к вопросам, которым он посвящен. Общий режим мог бы возникнуть в данной области в результате совпадения положений большого количества международных многосторонних договоров, но ни такого количества соответствующих договоров, ни достаточного совпадения их положений пока не существует.

Заметна тенденция приблизительно одинаково решать юрисдикционные вопросы в договорах, относящихся к сотрудничеству по уголовным делам. Была даже осуществлена в 1935 г. неофициальная кодификация в этой области, получившая известность как Гарвардские проекты конвенции о юрисдикции в отношении преступлений и конвенции об экстрадиции. Ее можно рассматривать как попытку разработать общий режим в сфере установления и осуществления уголовной юрисдикции государств. Проекты так и не стали действующими международными договорами. Однако нельзя преуменьшать их значение. Они обобщили сложившуюся к моменту их разработки практику и оказали несомненное влияние на ряд договоров, заключенных позднее. Они представляют интерес и в настоящее время, поскольку решение многих юрисдикционных вопросов, в том числе связанных с разграничением уголовных юрисдикций государств, не претерпело с тех пор кардинальных изменений.

В проекте конвенции о юрисдикции государств в отношении преступлений прямо о разграничении их юрисдикций не говорится. В нем

что во французском языке для обозначения юрисдикции чаще всего употребляется слово «compétence».

¹¹ Reuter P. Droit international public. Paris, 1963. P. 97.

можно усмотреть лишь намек на возможные приоритеты юрисдикций (если судить по тому, как располагаются статьи, посвященные юрисдикции, основанной на том или ином юрисдикционном принципе)¹². На первом месте стоит, естественно, территориальная юрисдикция (ст. 3 проекта), которая часто имеет фактическое преимущество, причем предусматривается, что она распространяется на преступления, полностью или частично совершенные на территории данного государства. Далее следуют положения, относящиеся к квазитерриториальной юрисдикции, т.е. к преступлениям, совершенным на борту государственного или частного морского судна или летательного аппарата, хотя термин «квазитерриториальная юрисдикция» в проекте не употребляется (статьи 5 и 6 проекта). Затем идут статьи, посвященные применению личного активного принципа, – в отношении преступлений, совершенных гражданами государства и некоторыми другими лицами. После этого располагаются положения, основанные на охранительном принципе, предусматривающие юрисдикцию в отношении действий, совершенных иностранцами за пределами территории соответствующего государства против его безопасности, территориальной целостности или политической независимости (ст. 7 проекта), либо представляющих собой подделку его денежных знаков, печатей, паспортов и т.д. (ст. 8). В конце проекта содержатся положения, предусматривающие универсальную юрисдикцию – в отношении пиратства (ст. 9) и других преступлений, а также основанную на охранительном и личном пассивном принципах (ст. 10). Формулировка последнего положения носит ограничительный характер: юрисдикция, основанная на охранительном и личном пассивном принципах, согласно проекту возможна в том случае, если преступление совершено в месте, не подчиненном власти какого-либо государства и «...нанесло ущерб государству, принимающему на себя юрисдикцию, либо одному из его граждан, либо корпорации или юридическому лицу, имеющим его национальность¹³». Необычным с современной точки зрения в проекте является то, что в нем говорится *о преступлениях*, совершенных корпорациями или юридическими лицами (п. b ст. 5 проекта). Посадить на скамью подсудимых корпорацию или иное юридическое лицо физически невозможно. Речь может идти об уголовной ответственности только их руководителей или служащих.

¹² Supplement to «The American Journal of International Law». 1935. Vol. 29. P. 439–442.

¹³ Ibid. P. 441.

Несмотря на то, что в самом проекте, как уже было сказано, прямо не указывается на приоритеты юрисдикций, в комментариях к нему вырисовывается по крайней мере тенденция отдавать предпочтение территориальной юрисдикции. Из пяти принципов, нашедших отражение в проекте, первый (территориальный), говорится в комментариях, «...рассматривается как имеющий первостепенную важность и фундаментальный характер»¹⁴. Далее внимание обращается не столько на приоритеты юрисдикций, сколько на масштабы признания юрисдикционных принципов. Так, отмечается, что второй принцип – личный активный «...является общепризнанным, хотя есть разительные расхождения относительно степени его использования в различных национальных системах»¹⁵. Третий принцип (охранительный) рассматривается как вызывающий некоторые опасения и «...как основа дополнительной компетенции»¹⁶. Приводить дальнейшие рассуждения на эту тему, по-видимому, нецелесообразно.

В проекте конвенции об экстрадиции гораздо более четко обозначены именно приоритеты уголовных юрисдикций государств. Статья 8 проекта предусматривает, что при получении государством запроса от двух или более других государств о выдаче одного и того же лица за совершение одного и того же действия предпочтение должно отдаваться тому государству, на территории которого это действие было совершено. Если оно было совершено на территории более чем одного государства, то лицо выдается государству, которое первым направило запрос¹⁷.

Приходится констатировать, что упомянутые правила, относящиеся к конкуренции юрисдикций, которые содержатся в Гарвардском проекте конвенций об экстрадиции, отсутствуют в договорах, заключенных в более поздний период. Создается впечатление, что государства считают для себя более приемлемым в этих вопросах сохранять конкуренцию юрисдикций, а не соглашаться на признание преимущества какой-либо из них. Иными словами, правила о приоритете уголовных юрисдикций при решении вопроса о выдаче не находят особой поддержки государств. Между прочим, встречающиеся в договорах об экстрадиции многочисленные положения, предусматривающие

¹⁴ Ibid. P. 445.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid. P. 22–23.

¹⁷ Ibid. P. 22.

отказ в выдаче, не устраняют конкуренции юрисдикций. Если каждое из договаривающихся государств соглашается, например, с тем, что не подлежит выдаче лицо, совершившее преступление, в связи с которым направлена просьба о выдаче, на территории запрашиваемой стороны¹⁸, то это не означает его отказ в принципе от своей юрисдикции в данных случаях. Это можно рассматривать как признание в очень небольшом объеме приоритета территориальной юрисдикции партнера, что не свидетельствует о желании идти слишком далеко по пути такого признания.

В двусторонних договорах России о правовой помощи, которые содержат положения об экстрадиции, какие-либо правила о приоритете юрисдикций в случае конкуренции запросов о выдаче не предусматриваются. Казалось бы, в такие договоры можно было бы включить правила, содержащиеся в Гарвардском проекте (с учетом двустороннего характера договоров). Не лишена логики была бы, допустим, следующая формулировка: если несколько государств, с которыми данная договаривающаяся сторона имеет договоры, содержащие положения об экстрадиции, обращаются с запросом об экстрадиции, то предпочтение отдается тому государству, где было совершено преступление, или тому государству, чей запрос поступил раньше.

В действительности двусторонние договоры по указанным вопросам, в которых участвует Россия, проблему не решают. Типичным для таких договоров является положение, содержащееся в договоре между СССР и Грецией от 21 мая 1981 г.:

«Если несколько государств просят о выдаче какого-либо лица, запрашиваемая Договаривающаяся Сторона принимает решение о том, какой из этих просьб отдать предпочтение»¹⁹.

Формулировки этих положений имеют различные модификации, но их существо одно и то же. В договоре между Россией и КНР о выдаче от 26 июня 1995 г. соответствующее положение сформулировано более широко (ст. 14):

¹⁸ Такие положения содержатся, например, в договорах между СССР и КНДР от 16 декабря 1957 г., между СССР и Румынией от 3 апреля 1958 г., между СССР и Венгрией от 15 июля 1957 г., между Россией и Литвой от 21 июля 1992 г., между Россией и Азербайджаном от 22 декабря 1992 г., между Россией и Ираном от 5 марта 1996 г. и других (см.: Международно-правовые аспекты экстрадиции. Сборник документов. М.: Юриздат, 2000. С. 14, 27, 37, 103, 198, 144).

¹⁹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXVIII. – М.: Международные отношения, 1984. С. 150.

«Если одна из Договаривающихся Сторон получила просьбы о выдаче одного и того же лица от другой Договаривающейся Стороны и от какого-либо третьего государства, она имеет право по собственному усмотрению определить, какому из этих государств выдать данное лицо»²⁰.

Можно было бы считать, что подход к коллизии запросов о выдаче, получивший отражение в двусторонних договорах России с другими странами, характеризует особенности российской договорной практики. Но, во-первых, Россия не решает этот вопрос в одностороннем порядке, и, во-вторых, ее партнерами являются государства, расположенные в различных районах мира, которые при его решении явно занимают единообразную позицию. В пользу того, что наблюдается тенденция не включать в договоры, содержащие положения об экстрадиции, в случае конкурирующих запросов о выдаче правила о приоритете того или иного вида юрисдикции, говорит и ст. 17 Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г. (многостороннего договора), в которой Россия участвует с 1999 г.:

«Если выдача запрашивается одновременно более чем одним государством за одно и то же правонарушение или за различные правонарушения, запрашиваемая Сторона принимает свое решение с учетом всех обстоятельств и особенно относительно тяжести и места совершения преступления, соответствующих дат запросов и возможности последующей выдачи другому государству»²¹.

Указание на место совершения правонарушения и даты запросов дает основание думать, что в Конвенции косвенно признается возможность предпочтения территориальной юрисдикции или юрисдикции государства, первым направившего запрос. Однако сомнительным было бы утверждение, что ст. 17 закрепляет правило о приоритете юрисдикций, так как в конечном счете решение вопроса оставляется на усмотрение запрашиваемого государства. Та же тенденция прослеживается и в Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., заключенной в рамках СНГ. В ст. 65 Конвенции предусматривается:

«Если требования о выдаче поступят от нескольких государств, запрашиваемая Договаривающаяся Сторона самостоятельно решает, какое из этих требований должно быть удовлетворено»²².

²⁰ Бюллетень международных договоров. 1999. №6. С. 44.

²¹ Бюллетень международных договоров. 2000. №9. С. 24.

²² Бюллетень международных договоров. 1995. №2. С. 23.

Одна из наиболее точных в юридическом отношении формулировок такого рода содержится в ст. 13 договора о выдаче между Россией и Индией от 21 декабря 1998 г.:

«Если выдача одного и того же лица запрашивается за то же или другие правонарушения Договаривающейся Стороной и третьим государством, с которым запрашиваемая Сторона имеет договоренность о выдаче, то запрашиваемая Сторона принимает решение о том, какому государству это лицо будет выдано, не будучи при этом обязанной отдать предпочтение Договаривающейся Стороне»²³.

К сожалению, в отечественной юридической литературе вопрос о приоритетах или разграничении уголовных юрисдикций государств в случае их конкуренции остается без освещения. Даже в такой солидной коллективной работе, как «Международное уголовное право», опубликованной издательством «Наука» в 1995 г., в главе IV раздела III «Выдача преступников» об этой проблеме прямо не говорится. Высказывается лишь мнение о том, что при выдаче решающим надо считать принцип гражданства, т.е. личный активный принцип²⁴.

Сопоставляя положения многосторонних международных договоров, посвященных борьбе с определенными преступлениями, относящиеся к юрисдикции, можно прийти к выводу, что лишь в некоторых из них затрагивается вопрос о приоритете уголовных юрисдикций при возникновении их конкуренции. В основном же очередность расположения таких положений позволяет только выявить, какой вид юрисдикции (имеется в виду принципы, на которых она основана) рассматривается в качестве имеющего первостепенное значение.

Ряд этих положений сформулирован очень подробно. Цитировать их, по-видимому, хотя бы в силу указанной причины нецелесообразно. Полезно, тем не менее, дать их обобщенную характеристику, выбрав договоры, в которых вопросы юрисдикции участников получили наиболее выпуклое отражение. С этой точки зрения представляют интерес Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, от 14 сентября 1963 г. (Токийская конвенция); Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 г. (Гаагская конвенция); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, от 23 сентября 1971 г. (Монреальская конвенция); Кон-

²³ Международно-правовые аспекты экстрадиции. Сборник документов. С. 179.

²⁴ См. указ. соч. С. 162.

венция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 г.; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г.; Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. Этот перечень можно было бы дополнить, но в качестве примера достаточно провести сравнение ст. 3–5 Токийской конвенции, ст. 4 Гаагской конвенции, ст. 5 Монреальской конвенции, ст. 3 Конвенции 1973 г., ст. 5 Конвенции 1979 г. и ст. 4 Конвенции 1988 г.²⁵

Как правило, на первом месте в этих статьях стоит территориальная и квазитерриториальная юрисдикция. В Токийской конвенции приоритет отдается квазитерриториальной юрисдикции – юрисдикции государства регистрации воздушного судна. Вместе с тем в ст. 4 Токийской конвенции предусматривается, что участвующее в ней государство, которое не является государством регистрации воздушного судна, не может чинить препятствий воздушному судну, находящемуся в полете, в целях осуществления своей уголовной юрисдикции в отношении преступления, совершенного на борту, за исключением, в частности, следующих случаев: а) преступление имеет последствия на территории такого государства; б) преступление совершено гражданином или в отношении гражданина такого государства либо лицом, постоянно проживающим в таком государстве; с) преступление направлено против безопасности такого государства. Ясно, что приоритет в этих случаях может быть отдан юрисдикции государства, не являющегося государством регистрации воздушного судна, если его юрисдикция основана либо на территориальном принципе, либо на активном или пассивном личном принципе, либо на охранительном принципе, но приоритеты этих юрисдикций по отношению друг к другу не устанавливаются.

²⁵ См. соответственно: Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М.: Международные отношения, 1990. С. 219–220; Сборник действующих международных договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. М.: Международные отношения, 1974. С. 293; там же. Вып. XXIX. 1975. С. 92; там же. Вып. XXXIII. 1979. С. 91; Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., Международные отношения, 1989. С. 101; Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М.: Международные отношения, 1994. С. 138.

В большинстве рассматриваемых договоров упоминание прежде всего территориальной юрисдикции (или квазитерриториальной), а затем юрисдикции, основанной на личном принципе, в лучшем случае говорит о том, какая из юрисдикций может иметь фактическое преимущество, с какой из них в первую очередь следовало бы считаться, но никак не о приоритетах в буквальном смысле слова.

В договорах, относящихся к гражданской и административной юрисдикции, гораздо более заметна тенденция не к распределению приоритетов между конкурирующими юрисдикциями, а к их разграничению или предотвращению их конкуренции. Возможно, объяснение следует видеть в том, что конкуренция этих юрисдикций, особенно гражданских, порождает больше сложностей, чем конкуренция уголовных юрисдикций. Если государства в ряде случаев могут спокойно отнестись к фактическому преимуществу уголовной юрисдикции других государств, вытекающему из того или иного договора при его реализации в конкретных ситуациях, то когда речь идет о гражданской юрисдикции, а иногда и об административной (например, в связи с налогообложением), при их конкуренции государства могут столкнуться с неразрешимыми и острыми проблемами, которые исключают спокойное к ним отношение. Так, вопросы, касающиеся денежных средств или имущества, почти всегда воспринимаются как имеющие важное значение.

Следует помнить, что распределение приоритетов между юрисдикциями государств не устраняет их конкуренции. В известном смысле распределение приоритетов между юрисдикциями может в действительности сыграть роль мины замедленного действия. Конечно, различные оговорки могут свести эту роль к минимуму. Но поскольку сохраняется конкуренция юрисдикций, сохраняется и возможность возникновения, пусть в небольших пределах, какой-либо проблемы, связанной с такой конкуренцией. Например, не во всех разделах договоров России о правовой помощи, посвященных выдаче, предусматривается обязанность государства, отказавшего в выдаче какого-либо лица на том основании, что оно является гражданином этого государства, привлечь данное лицо к уголовной ответственности в соответствии со своим законодательством, т.е. отсутствует правило «или выдай или суди» («aut dedere aut judicare»). Это же правило в ряде случаев не предусматривается, когда допускается отказ в выдаче на том основании, что преступление совершено на территории запрашивае-

мого государства. В результате преступление может остаться безнаказанным, даже если формально существует конкуренция юрисдикций.

Разграничение юрисдикций иногда довольно четко проводится и в договорах, регулирующих сотрудничество как по уголовным, так и по гражданским делам. В договоре между Россией и Польшей о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам от 16 сентября 1996 г. закреплено правило, отражающее стремление к такому разграничению (ст. 18):

«Если в соответствии с положениями настоящего Договора компетентными в каком-либо вопросе являются учреждения юстиции обеих Договаривающихся Сторон, и заявление о возбуждении дела было подано в учреждение юстиции одной из Сторон, соответствующее учреждение юстиции другой Стороны перестает быть компетентным»²⁶.

Это правило действительно позволяет во многих случаях устранить конкуренцию юрисдикций государств.

Можно ли провести четкое различие между устанавливаемыми международным правом ограничениями юрисдикций государств и их разграничением? Ранее уже отмечалось, что их ограничения и их разграничение – не одно и то же, хотя и ограничения, и разграничение юрисдикций способствуют устранению их конкуренции.

Разница с этой точки зрения не столь уже велика. Типичным примером ограничения юрисдикции государства являются дипломатические иммунитеты и привилегии. Другой пример относится к разграничению уголовных юрисдикций. Он интересен своей уникальностью, так как является одним из первых шагов к разграничению юрисдикций государств в космосе. Поэтому соответствующие положения стоит процитировать. В ст. 22 многостороннего соглашения относительно сотрудничества по международным космическим станциям гражданского назначения от 29 января 1998 г. предусматривается следующее:

«1. Канада, государства Европейского партнера²⁷, Япония, Россия и Соединенные Штаты могут осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении членов персонала внутри или на любом орбитальном элементе, которые являются их гражданами.

2. В случае неправомерного действия на орбите, которое:

а) затрагивает жизнь или безопасность гражданина другого Госу-

²⁶ Бюллетень международных договоров. 2000. №5. С. 61.

²⁷ К государствам Европейского партнера относятся члены Европейского космического агентства.

дарства-партнера; б) совершено внутри или на орбитальном элементе другого Государства-партнера или причиняет ущерб орбитальному элементу другого Государства-партнера, Государство-партнер, гражданин которого предположительно совершил неправомерное действие, по просьбе любого Государства-партнера, чьи интересы затронуты предполагаемым неправомерным действием, консультируется с этим государством относительно процессуальных интересов обоих государств. По завершении таких консультаций Государство-партнер, чьи интересы затронуты предполагаемым неправомерным действием, может осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении лица, предположительно совершившего неправомерное действие, при условии, что в течение девяноста дней со дня начала таких консультаций или в течение периода времени, который может быть взаимно согласован, Государство-партнер, чей гражданин предположительно совершил неправомерное действие:

- 1) соглашается на такое осуществление уголовной юрисдикции либо
- 2) не представило заверений в том, что оно передаст дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования»²⁸.

Полностью соглашение не устраняет возможности конкуренции юрисдикций, но оно преследует цель в максимальной степени добиться этого результата. Г.П. Жуков высказал мнение, что в данном случае юрисдикция «...установлена исключительно по персональному принципу...», (т.е. личному)²⁹. Нужно было бы обратить внимание на то, что в соответствии с соглашением уголовная юрисдикция основывается как на личном активном принципе (п. 1. ст. 22), так и на личном пассивном принципе, а также и на охранительном принципе (п. 2), поскольку допускается осуществление уголовной юрисдикции государством, чей гражданин пострадал или чьему орбитальному элементу нанесен ущерб.

Приведенные примеры, казалось бы, подтверждают, что различие между ограничениями юрисдикций государств, устанавливаемыми международным правом, и их разграничением иллюзорно. Такой вывод, однако, был бы поспешным. Если посмотреть на то и другое, имея в виду цели ограничений юрисдикций, с одной стороны, и их разграничения, с другой, то разница между ними станет понятной. Цель ог-

²⁸ Бюллетень международных договоров. 2001. №8. С. 21–22.

²⁹ Жуков Г.П. Проблемы осуществления юрисдикции государств на международной космической станции. // Российский ежегодник международного права. 2001. СПб., «Россия – Нева», 2001. С. 327.

раничений – установить своего рода международно-правовой барьер на пути возможного расширения юрисдикции. Ограничения адресованы каждому государству в отдельности. Они могут быть недостаточно четкими. Они могут быть адресованы только некоторым государствам согласно заключенному между ними договору. Наконец, они могут допускать самое широкое расширение юрисдикции государств (предусматривать в каких-то случаях универсальную юрисдикцию). В принципе же они указывают конкретному государству, до каких пределов оно в той или иной ситуации может расширить свою юрисдикцию. Такие пределы устанавливаются путем целенаправленного или стихийного согласования волеизъявлений государств, но цель ограничений от этого не меняется.

Цель разграничения юрисдикций другая. Их разграничение осуществляется для того, чтобы ликвидировать совмещение юрисдикций государств (устранить ситуации, когда они перекрывают друг друга, или предотвратить их совмещение). Потребность в разграничении юрисдикций возникает в том случае, если какие-либо государства на равных основаниях могут претендовать на установление и осуществление своей юрисдикции в отношении определенных лиц, объектов, пространства, видов деятельности, не выходя за пределы, определяемые международным правом. Международно-правовые ограничения в подобных ситуациях не препятствуют тому, что юрисдикции государств перекрывают друг друга. Для того, чтобы этому воспрепятствовать, ограничений недостаточно. Требуется именно разграничение юрисдикций. Впрочем, не исключено, что нормы международного права могут, предотвращая более или менее успешно конкуренцию юрисдикций государств путем их разграничения, одновременно выполнять и другую задачу – устанавливать их взаимные ограничения. Например, ограничения свободы открытого моря в исключительной экономической зоне играют также роль разграничителя юрисдикций прибрежных государств и государств, суда которых осуществляют плавание в его исключительной экономической зоне. Грань между ограничениями юрисдикций и их разграничением в этих случаях, которые встречаются нередко, практически становится неуловимой. Но это не является основанием для того, чтобы смешивать ограничения и разграничение. Следует помнить о различных целях, которые они преследуют. Может быть, такой взгляд носит слишком теоретический характер, однако он оправдан хотя бы в доктринальном плане.

При рассмотрении договорных положений, разграничивающих административную юрисдикцию, относительное единообразие наблюдается в подходах к решению вопроса о ликвидации двойного налогообложения. Во всех договорах, посвященных проблеме двойного налогообложения, предусматривается общее правило: налогообложению подлежат имущество и доходы только в одном из договаривающихся государств (как правило, по этим вопросам заключаются двусторонние договоры). Но в деталях такие договоры могут значительно друг от друга отличаться. Вместе с тем в международно-правовой литературе отмечалось, что отрицается существование каких-либо норм международного обычного права, относящихся к фискальной юрисдикции³⁰.

Общие подходы к разграничению юрисдикций можно обнаружить и в договорной практике в области сотрудничества по некоторым другим вопросам, связанным с административной юрисдикцией, особенно по консульским вопросам (прежде всего в отношении регистрации актов гражданского состояния и осуществления нотариальных функций). Роль международных обычаев в этой области хорошо известна. Подробно рассматривать указанные вопросы нецелесообразно, так как им свойственна большая специфика и они должны быть предметом самостоятельного исследования³¹.

Что касается конкуренции гражданских юрисдикций государств, то здесь трудно выявить какие-либо общие подходы, так как предметная сфера гражданской юрисдикции отличается многообразием. Часто государства вообще избегают устранять конкуренцию юрисдикций в данной сфере договорным путем. Вряд ли концепция юрисдикции «длинной руки», взятая на вооружение законодательством США, может стимулировать договорное разграничение гражданской юрисдикции США и какого-либо еще государства. Не способствовала этому и подвергшаяся в свое время критике позиция французских судов, осуществлявших гражданскую юрисдикцию только в силу того обстоятельства, что истец был французским гражданином, хотя ответчик не являлся постоянно проживающим во Франции иностранцем³².

³⁰ Mann F.A. *Studies of International Law*. Oxford, 1973. P. 95.

³¹ В какой-то степени представление об этом дает курс лекций Смирнова Ю.М. «Консульское право: практика применения» (М.: изд-во НИМП, 2001), хотя он в основном концентрирует внимание на российском законодательстве по консульским вопросам.

³² Mann F.A. *Op.cit.* P. 67.

Договорное разграничение гражданских юрисдикций встречается в российской практике – в договорах о правовой помощи. В тех разделах этих договоров, которые относятся к сотрудничеству по гражданским делам, содержатся коллизионные нормы, неизбежно влекущие за собой и разграничение юрисдикций. В самом деле, определяя, какое законодательство подлежит применению (или чье право), такие нормы тем самым разграничивают и юрисдикцию государств. Изучение особенностей коллизионных норм – область науки международного частного права. Однако нормы договоров о правовой помощи относятся к международному публичному праву, и поэтому уместным будет сделать несколько общих замечаний о том, как они разграничивают гражданские юрисдикции.

В одних случаях разграничение проводится в сфере материального права. Например, в договоре о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам между Россией и Польшей от 16 сентября 1996 г., более подробном, чем ранее действовавший, предусматривается, что обязательства по договорам определяются законодательством, которое будет избрано сторонами. Если стороны его не избрали, то «...применяется законодательство Договаривающейся Стороны, на территории которой проживает, учреждена или имеет местонахождение сторона, которая осуществляет исполнение, имеющее решающее значение для содержания такого договора»³³.

В других случаях разграничение затрагивает только процессуальную сферу. Это характерно для уже упоминавшейся конвенции о правовой помощи между членами СНГ от 22 января 1993 г. В ней, в частности, говорится:

«В случае возбуждения производства по делу между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям в судах двух Договаривающихся Сторон, компетентных в соответствии с настоящей конвенцией, суд, возбудивший дело позднее, прекращает производство»³⁴.

Приведенные выше положения нельзя считать образцами на все случаи жизни, но какую-то тенденцию, диктуемую элементарной юридической логикой, они отражают.

Не повторяя выводов, сделанных в ходе рассмотрения подходов к проблеме устранения конкуренции юрисдикций государств, следовало бы высказать в связи с этим некоторые соображения.

³³ Бюллетень международных договоров. 2002. № 5. С. 67.

³⁴ Бюллетень международных договоров. 1995. № 2. С. 10.

Во-первых, разграничение юрисдикций государств означает проведение «водораздела» прежде всего между законодательными (предписательными) юрисдикциями государств, т.е. между установлением их юрисдикции.

Во-вторых, есть области, где проблема разграничения юрисдикций только начинает привлекать внимание, хотя с каждым днем она становится все острее (например, в сфере «виртуальной реальности»). Ее решение зависит от пути научно-технического прогресса, и предугадать, каков будет результат, трудно.

В-третьих, преждевременно говорить о том, что образуются нормы международного права общего характера, разграничивающие юрисдикции государств.

В-четвертых, решать проблему разграничения юрисдикций государств в целом рано или поздно придется. Очевидно, в настоящее время самое реалистичное – обеспечивать подходы к такому решению, заключая договоры не общего характера, а по конкретным вопросам. Тенденция к увеличению количества таких договоров уже проявилась.