

# Международная безопасность

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКИХ ВОЕННЫХ БАЗ ЗА РУБЕЖОМ

В. В. С в и н а р е в\*

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что интересы российского государства предопределяют необходимость его военного присутствия в некоторых стратегических регионах мира и размещения там ограниченных воинских контингентов (военных баз)<sup>1</sup>. А с учетом особой заинтересованности в развитии отношений с государствами ближнего зарубежья, Указом Президента РФ предусматривается возможность создания российских военных баз и в ближнем зарубежье<sup>2</sup>.

В настоящее время в странах СНГ насчитывается около 30 военных баз, отдельных военных объектов, испытательных полигонов, арсеналов, аэродромов, складов, отдельных частей и соединений и т. п.<sup>3</sup>. Общая численность военных группировок РФ в странах ближнего зарубежья составляет около 125 тыс. солдат и офицеров (25 тыс. из них входят в состав зарубежных групп Федеральной пограничной службы — ФПС России и около 100 тыс. размещаются на военных базах или включены в состав миротворческих контингентов стран Содружества). Военное присутствие России в странах СНГ в настоящее время основывается на Договоре о коллективной безопасности 1992 года, Декларации о соблюдении суверенитета территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ 1994 года, Меморандуме о поддержании мира и стабильности в Содружестве, двусторонних соглашениях государств-участников.

В научной литературе под военными базами обычно понимаются специально оборудованные в военном отношении районы, используемые государством для расположения своих вооруженных сил применительно к предполагаемым или возникшим театрам военных действий<sup>4</sup>.

В самом общем виде правовой статус военных баз на иностранной территории представляет собой комплекс норм международного и внутригосударственного права, определяющих порядок и условия создания

---

\* Кандидат юридических наук.

таких баз и их использования, а также регулирующих возникающие в этой области отношения субъектов, которые участвуют в деятельности, связанной с существованием и функционированием той или иной военной базы. Такого рода нормы есть не что иное, как права и обязанности, которыми наделены командиры (начальники) военных объектов и баз на территории иностранного государства, как субъекты правоотношений, выступающие от имени аккредитующего государства — с одной стороны. С другой стороны, определенными правами и обязанностями по отношению к военным базам обладают государства, на территории которых эти базы дислоцированы, в лице уполномоченных на то компетентных органов. Кроме того, важно отметить, что обладание правами и несение обязанностей объединено в единую систему правоотношений посредством закрепления юридической ответственности за нарушение рамок возможного или должного поведения участников.

Таким образом, правовой статус юридически определяет фактическое положение военной базы на иностранной территории. Следует также отметить, что понятия “правовой статус” и “правовое положение” по большей части рассматриваются как равнозначные термины. Во всяком случае, законодательство, юридическая практика, доктрина не проводят между ними какого-либо различия, а употребляют в одном и том же смысле<sup>5</sup>.

Правовой статус военной базы на иностранной территории — это сложная юридическая категория, отражающая весь комплекс ее связей с государством пребывания и своей страной. В структуру этого понятия могут быть включены следующие элементы: а) правовые принципы; б) основные права и обязанности; в) вопросы юрисдикции в отношении персонала; г) предоставление некоторых привилегий и льгот; д) юридическая ответственность.

Одним из условий, предпосылкой обладания правами и обязанностями является гражданско-правовая принадлежность военной базы и политико-правовое состояние ее персонала. Наличие подобных правовых связей определяется юридическая принадлежность имущества (инфраструктуры) и физических лиц к тому или ному государству, которая, выступая в юридической форме, получает правовое выражение в институтах права собственности и гражданства, нормы которых определяют условия и порядок их приобретения, утраты и т. д.

Определение объема прав и обязанностей, устанавливаемых для государства, создающего военную базу, и персонала, обслуживающего ее деятельность, является, в первую очередь, делом внутренней компетенции той страны, на территории которой эта база дислоцирована. Это вытекает из действия принципов суверенности каждого государства, недопустимости чьего-либо вмешательства в его внутренние дела. Однако, это высказывание не следует понимать таким образом, что права государства пребывания в рассматриваемой области не ограничены. Государство пребывания в своих действиях в отношении военной базы у себя в стране, должно исходить из принципов международного права, а также норм международных договоров, в соответствии с которыми такие базы и создаются.

Среди основных принципов наибольшее значение в данном случае имеют: принцип взаимного уважения государственного суверенитета и

независимости; равноправия и невмешательства во внутренние дела; неприменения силы или угрозы силой; мирного урегулирования споров; уважения прав человека и основных свобод; добросовестного выполнения обязательств и др. Кроме того, при регулировании правового режима военных баз, следует учитывать также наличие специальных принципов, действующих в данной области.<sup>6</sup> К ним могут быть отнесены:

1. Принцип ограниченной (специальной) юрисдикции государства пребывания в отношении военных баз и их персонала. Данный принцип закреплен в международных договорах и нормативно-правовых актах государства. Следует отметить, что военные базы на территории иностранного государства ограждены от непосредственного вмешательства в их деятельность со стороны властей страны пребывания, хотя и не в такой форме, как в случае действия скажем дипломатического иммунитета. К примеру, по соглашению между Россией и Грузией о военных базах 1995 года требуется согласование с компетентными органами страны пребывания планов и мероприятий по оперативной и боевой подготовке, перемещению военной техники на полигоны, учебные поля и стрельбища, осуществлению полетов воздушных судов в интересах военных баз и т. п.<sup>7</sup>

2. Государство, в чьей собственности находится военная база и гражданами которого являются сотрудники этих баз, имеет право на защиту принадлежащих им объектов и лиц, состоящих на службе в составе этих баз. Основная проблема действия данного принципа состоит в том, когда и каким образом может осуществляться указанное выше право? Очевидно, следует согласиться с точкой зрения Л. Оппенгейма, высказанной им по поводу защиты государством собственных граждан за границей. Он в частности писал, что "каждое государство может использовать свое право защиты, если кому-либо из его граждан причинен ущерб за границей в отношении его личности или его имущества независимо от того, причинен ли этот ущерб самим государством, на территории которого в данное время находилось это лицо или имущество, либо должностными лицами или гражданами этого государства в том случае, если государство не вмешивается с целью возмещения причиненного ущерба"<sup>8</sup>. Вероятно, такого рода подход вполне оправданно применять и по отношению к государственной собственности за границей, имуществу зарубежных государственных органов, в том числе и военных баз. Мы уже отмечали некоторое сходство статуса военных баз и дипломатических представительств, и в этой связи вопросы возмещения ущерба, причиненного имуществу военных баз, могут решаться в порядке, аналогичном тому, который регламентирован дипломатическим правом<sup>9</sup>.

3. Принцип обеспечения неприкосновенности военных баз, а также безопасности их персонала. Следует отметить, что данное положение, получив достаточно широкую договорную и законодательную регламентацию, создает условия для согласованного взаимодействия компетентных органов сторон — органов прокуратуры, внутренних дел и национальной безопасности, военных ведомств и других административных структур<sup>10</sup>.

Правовое положение вооруженных сил на иностранной территории

определяется нормами двусторонних и многосторонних соглашений. Вместе с тем, помимо закрепления соответствующих прав и обязанностей, соглашения регламентируют порядок и места дислокации (территории) военных баз, их задачи и функции, компетенцию организационных структур, входящих в их состав, порядок перемещения подразделений, условия пользования различными сооружениями, средствами транспорта и связи, применения оружия и т. д.

Правовое положение объектов дислокации военных баз определяется их функциональным назначением. Под “объектами дислокации военных баз” в соответствии с заключенными соглашениями понимаются аэродромы, здания, стационарные сооружения и коммуникации, военные городки, подъездные железнодорожные пути, учебные поля, полигоны, стрельбища, жилые здания, а также земельный участок с дислоцированными на нем воинскими формированиями Российской Федерации. Соглашения содержат требования четкого обозначения и согласования пределов такого рода территорий, приводят исчерпывающий перечень относящихся к военным базам объектов<sup>11</sup>. Это дает возможность государству пребывания правомерно ограничивать российское военное присутствие на своей территории, которое должно исчерпываться потребностями обеспечения безопасности и может увеличиваться или сокращаться в зависимости от возрастания или уменьшения угроз такой безопасности. Так, Президентом Грузии по итогам Стамбульского саммита 1999 года — было заявлено о необходимости уменьшения количества российских военных баз на территории этой страны до двух<sup>12</sup>. На пороге принятия аналогичного решения стоит и Армения. Естественно, в подобных случаях речь может идти только о согласованных действиях сторон в рамках международного права и на основе двусторонних договоров, учитывающих, в том числе и интересы российской стороны.

Как показывает практика функционирования российских военных баз они, в принципе, дополнительно не нуждаются в закреплении права собственности. К примеру, по условиям соглашения с Киргизией, места дислокации воинских частей и военных объектов передаются в пользование Российской Федерации на условиях аренды. Договор аренды заключается Министерством обороны с российской стороны, и со стороны Киргизии Государственным комитетом Киргизской Республики по делам обороны. В частности определено, что арендная плата вносится поставками вооружения и военной техники, услугами по проведению их ремонта, подготовкой офицерских кадров и младших специалистов, предоставлением информации и другими способами на принципах взаимного погашения платежей<sup>13</sup>.

По этому же соглашению все недвижимое имущество военных объектов на период эксплуатации передается по фактическому состоянию в пользование российской стороне без взимания арендной платы. Кроме того, Министерству обороны России предоставляется право по согласованию с киргизской стороной производить модернизацию военных объектов путем замены устаревшего оборудования, реконструкции и строительства новых зданий и сооружений. В случае прекращения функционирования этих объектов все недвижимое имущество, в том

числе реконструированное и вновь созданное, безвозмездно передается под юрисдикцию Киргизской Республики. В решении вопроса последующей юрисдикции в отношении объектов недвижимости существуют и другие подходы. Так, по договору с Грузией право собственности на объекты недвижимости, построенные на российских военных базах в период их эксплуатации, принадлежат стороне, осуществившей финансирование их строительства. Очевидно, что в случае прекращения эксплуатации военных баз решение вопроса в отношении такого рода объектов будет требовать отдельного согласования и правовой регламентации.

По общему для всех соглашений правилу, все движимое имущество военных баз<sup>14</sup> является собственностью Российской Федерации и в случае прекращения функционирования этих объектов вывозится на территорию Российской Федерации или реализуется на месте.

В дальнейшей разработке нуждаются вопросы совместного использования объектов военной инфраструктуры в интересах обеих сторон. Так, по соглашению с Молдовой военный аэродром Тирасполь является аэродромом совместного базирования авиации и воинских формирований России и гражданской авиации Приднестровского региона Республики Молдова<sup>15</sup>. К объектам совместного использования войсками Российской Федерации и Республики Беларусь относятся пункты управления войсками, места дислокации войск (сил), система инженерного оборудования местности, позиции и объекты сил и средств противовоздушной обороны, предприятия по ремонту военной техники<sup>16</sup>. Некоторые аспекты данной проблемы частично регламентированы соглашениями. К примеру, предусматривается долевое участие сторон в финансировании объектов военной инфраструктуры, проведении строительных и восстановительных работ, представление друг другу отчетов об использовании вышеуказанных объектов и т. д.<sup>17</sup>. В то же время проблемы юрисдикции в отношении служащих таких объектов, обеспечения безопасности дислоцированных подразделений, в том числе пределы полномочий органов, участвующих в обеспечении безопасности, заслуживают пристального рассмотрения применительно к каждому конкретному объекту.

Являясь частью территории государства пребывания, военные объекты (базы) наделяются особым статусом, сущность которого состоит в ограниченной (специальной) юрисдикции властей страны пребывания. К примеру, в соглашении по вопросам юрисдикции в отношении российских баз в Армении устанавливается, что законодательство Республики Армения не применяется по делам о преступлениях или правонарушениях, совершенных в пунктах размещения российской военной базы<sup>18</sup>. Там же оговаривается, что при необходимости выполнения в пределах пунктов размещения российской базы процессуальных, оперативно-розыскных, следственных или иных действий по делам, подпадающим под юрисдикцию Республики Армения, такие действия выполняются компетентными органами Армении совместно с уполномоченными органами Российской Федерации, либо российскими органами по письменному запросу армянской стороны, если их проведение не противоречит законодательству российского государства. Данные обстоятельства дают достаточно основа-

ний считать правовое положение военной базы как объекта, обладающего неприкосновенностью.

Кроме того, как известно, понятие “неприкосновенности” в дипломатическом праве рассматривается, с одной стороны, как обязанность государства пребывания обеспечить воздержание его должностных лиц от осуществления ряда конкретных действий в отношении дипломатического представительства, а, с другой стороны, как обязанность государства пребывания осуществлять защиту представительства от посягательства частных лиц. Очевидно, что согласие командования российской базы (или отказ в согласии), к примеру в отношении проведения процессуальных, оперативно-розыскных или иных действий в пределах пунктов размещения базы, может рассматриваться как одна сторона иммунитета неприкосновенности. Что касается второй стороны, то ст. 13 Договора с Грузией закрепляет обязанность грузинской стороны: а) не допускать действий, затрудняющих функционирование российских военных баз и б) принимать необходимые меры по обеспечению безопасности российских военных баз, сохранности их имущества, включая меры по предупреждению и пресечению любых противоправных действий в отношении них.

Практика обеспечения неприкосновенности военных баз не дает примеров серьезных нарушений. В то же время, ряд проблем правового характера она высвечивает. К примеру, непосредственное закрепление в соглашениях института неприкосновенности позволило бы более четко очертить пределы юрисдикции страны пребывания в отношении военных баз, определить круг лиц, наделенных полномочиями дачи согласия на вступление должностных лиц страны пребывания в пределы дислокации военных баз. Кроме того, учитывая остроту проблемы, не лишним было бы специально закрепить иммунитет военных баз от таких принудительных действий как обыск, арест, реквизиция и исполнительные действия, неприкосновенность документов и корреспонденции. Теоретическое обоснование такого подхода может быть дано также и ссылкой *argumentum a similitudine* (довод по аналогии) на теорию функциональной необходимости наделения иммунитетами дипломатических представительств.

Термин “функционирование военной базы” многогранен и включает в себя такие элементы как деятельность по обеспечению боеготовности, по поддержанию связи со своим государством, поддержанию контактов и связи с компетентными органами страны пребывания; хозяйственную деятельность. Эффективность решения поставленных перед базами задач зависит от степени правового урегулирования основных направлений их деятельности<sup>19</sup>.

Деятельность по обеспечению боеготовности российских военных баз осуществляется путем проведения плановых мероприятий по оперативной и боевой подготовке, а также маневров, учений, стрельб и т. д. Проведение мероприятий вне мест постоянной дислокации согласовывается командованием базы с уполномоченным государственным органом. В рамках согласования устанавливается порядок, районы и сроки проведения учений, численность их участников, время этапов боевой

стрельбы и зоны безопасности, экологические и другие вопросы, касающиеся учений. Кроме того, определяются маршруты для перемещения гусеничной военной техники на полигоны, учебные поля и стрельбища, а также перемещения их в ходе учений. Указанные мероприятия согласовываются заранее, как правило, за месяц до их проведения.

В период проведения учений и других мероприятий, российской стороной должны приниматься все необходимые меры по предотвращению нанесения ущерба стране пребывания. Особое внимание обращается на меры безопасности, связанные, в первую очередь, с обращением с оружием и боеприпасами. При проведении стрельб и учений с боевой стрельбой вокруг стрельбищ организуются необходимые зоны безопасности. Участие в организации и обеспечении таких зон принимают, в том числе, и представители уполномоченных органов страны пребывания.

При проведении мероприятий по оперативно-боевой подготовке актуальным является вопрос обеспечения собственной безопасности, охраны военных объектов на территории российских военных баз и подразделений при их передвижениях. В настоящее время эта проблема решается силами и средствами подразделений, входящих в состав военных баз, в соответствии с порядком, установленным в Вооруженных Силах Российской Федерации. За пределами российских военных баз такие меры принимаются по согласовыванию между командованием российских военных баз и уполномоченным государственным органом в соответствии с законодательством страны пребывания.

Как показывает практика, в процессе реализации своих функций руководители российских военных баз сталкиваются с рядом нерешенных проблем правового характера. В частности, необходима более четкая регламентация статуса транспортных средств российских военных баз. Вероятно, было бы оправданным определить категории транспортных средств военных баз, в отношении которых юрисдикция властей страны пребывания была бы ограничена. К примеру, транспортные средства аппарата управления военной базы, а также осуществляющие функции фельдъегерской связи, боевые машины, оснащенные специальными техническими средствами и т. д. могли бы быть защищены от тех или иных принудительных действий со стороны властей страны пребывания. Речь не идет о наделении таких транспортных средств неприкосновенностью. Однако, защищенность от принудительных действий, скажем, в отношении транспортных средств дипломатического представительства, — от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий, уже создает достаточные правовые основания совместного с командованием российских военных баз разрешения казусных или конфликтных ситуаций.

Вызывает опасение недостаточная регламентация вопросов обеспечения собственной безопасности военных баз, что может вызвать трудности в реализации ими своих функций. Скажем, не совсем ясно, каким образом установленный в Вооруженных Силах Российской Федерации порядок обеспечения безопасности объекта может возыметь действие в отношении граждан страны пребывания и других лиц, намеревающихся совершить противоправные действия в отношении военной базы? Вероятно, местное население действующим национальным законодатель-

ством должно быть поставлено в такие правовые рамки, которые бы определили для него меру возможного и должного поведения в отношении военной базы, соответствующего, в том числе и правилам, установленным в ВС РФ, применяемым при обеспечении безопасности объекта.

В связи с выполнением указанных функций, особой правовой регламентации подлежат вопросы применения оружия вне территории военной базы. В действующих соглашениях, к примеру, с Республикой Армения<sup>20</sup>, установлено, что “военнослужащим российской военной базы при исполнении обязанностей военной службы за пределами пунктов ее размещения в качестве крайней меры может выдаваться оружие с правом его хранения, ношения и применения” (ст. 2). Применительно к данному положению, крайность меры, вероятно, следует относить к праву применения оружия. В противном случае, ни носить оружие при выполнении обязанностей воинской службы, ни, тем более, хранить его практически будет невозможно, так как власти страны пребывания всегда смогут апеллировать к отсутствию ситуации крайней необходимости.

На основании вышеназванного соглашения, оружие выдается личному составу решением органа управления российской военной базы и может правомерно применяться в целях: отражения нападения на охраняемые российские военные объекты, а также на расположения российских воинских частей и подразделений, здания и сооружения российских воинских частей, российские воинские эшелоны, колонны машин и единичные транспортные средства и караулы, если иными способами и средствами их защитить невозможно; пресечения попытки насильственного завладения оружием, военной техникой и имуществом, принадлежащим российской военной базе; защиты лиц, входящих в состав российской военной базы, или членов семей этих лиц от нападения, угрожающего их жизни или здоровью; подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Ношение табельного оружия вне пределов российских военных баз допустимо только в целях выполнения задач военной службы, связанных с обеспечением режима секретности, а также охраны и обеспечения безопасности воинских формирований, их имущества, вооружений, боеприпасов и военной техники, денежных и материальных средств<sup>21</sup>.

Особое внимание в соглашениях уделяется определению порядка применения оружия вне пунктов размещения российской военной базы. По общему правилу, порядок применения оружия военнослужащим российской военной базы, входящими в состав караула, выполняющими боевые задачи вне пунктов размещения военной базы, регламентируется Уставом гарнизонной и караульной службы ВС РФ. В то же время, двусторонними соглашениями могут устанавливаться и некоторые особые правила. Так, ст. 5 соглашения с Арменией устанавливает, что за пределами базы оружие может применяться при внезапном или вооруженном нападении, нападении с использованием боевой техники, транспортных средств или летательных аппаратов. Следует подчеркнуть отмеченное нами несоответствие положения ст. 2 рассматриваемого



соглашения правилу, изложенному в ст. 5: оружие для отражения нападения может потребоваться внезапно, а поэтому оно может и должно выдаваться всякий раз, когда речь идет о выполнении обязанностей военной службы, а не только как крайняя мера.

Необходимым условием для обеспечения эффективного управления российскими военными базами и выполнения ими своих задач является право сношений со своим государством.

В международном праве общепризнанной считается обязанность государства пребывания обеспечить иностранному учреждению (а военная база является ни чем иным как иностранным учреждением) все условия для свободной связи со своим государством. В частности, в соглашении с Грузией закреплено обязательство принимающей стороны обеспечивать бесперебойность функционирования принадлежащих ей каналов и других средств связи, которые используются в интересах российских военных баз (ст. 3). Кроме того, предусмотрено, что грузинская сторона будет вне очереди удовлетворять заявки командования на аренду или замену вышедшего из строя оборудования (ст. 4), а также устранять помехи средствам связи, используемым в интересах российских военных баз (ст. 10)<sup>22</sup>. Вместе с тем, следует отметить, что свобода использования радиоэлектронных средств связи не безгранична, и не безусловна. Командование российских военных баз обязано предоставлять компетентным органам страны пребывания сведения о принадлежности и дислокации своих радиоэлектронных объектов, а также ежегодно согласовывать с ними перечень подлежащих регистрации радиоэлектронных объектов. Во избежание радиопомех и для решения других вопросов организации связи организуется взаимодействие между дежурными на связи российских военных баз и военных ведомств страны пребывания.

Возможно и совместное использование радиочастот российскими военными базами и соответствующими службами страны пребывания, а также осуществление обмена между ними соответствующей информацией.

Важной стороной свободы сношений является определение и закрепление статуса почтовых отправок. Как правило, обмен почтовыми отправлениями между командованием российских военных баз и МО РФ, а также доставка периодической печати осуществляется различными способами через узлы и станции фельдъегерско-почтовой связи, дислоцирующиеся на российских военных базах или объектах. Так, по договоренности с грузинской стороной доставка периодической печати и почтовых отправок может осуществляться авиационным, автомобильным, железнодорожным и водным транспортом Российской Федерации, а также при необходимости транспортом Грузии по согласованию с соответствующими органами. Следует отметить, что для обмена почтовыми отправлениями, доставляемыми транспортными средствами страны пребывания (в данном случае речь идет о Грузии), организуется работа пунктов обмена в согласованном между исполнительными органами обоих государств количестве, устанавливаются формы сопроводительных документов, документов, удостоверяющих право обмена, и образцы печатей (штампов).

Почтовые отправления военных баз обладают иммунитетом. Так, в статье 8 соглашения с Грузией о порядке обеспечения связью военных объектов подчеркивается, что “секретная почта российских военных баз не подлежит проверке при пересечении государственной границы Грузии, а также при перевозке по территории Грузии”. Из дипломатического права мы знаем, что “дипломатическая почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию” как в государстве пребывания (п. 3 ст. 27), так и на территории третьих стран (п. 3. ст. 40)<sup>23</sup>. Кроме того, понятие “не подлежит проверке” шире, чем “не подлежит вскрытию”, поскольку проверка возможна и без вскрытия, например рентгеновскими лучами. Таким образом, можно констатировать, что статус секретной почты российских военных баз практически уравнивается со статусом дипломатической почты. Следует отметить, что в таком случае следует признать и правомерность ограничений в отношении неприкосновенности почты, когда она используется не по назначению<sup>24</sup>.

Однако, в некоторых случаях можно утверждать, что статус специальной (секретной) почты военных баз даже несколько шире, чем статус дипломатической почты. Дипломатическое право не допускает признание транспортного средства (автофургона) дипломатической почтой. В тоже время, в соглашении с Грузией устанавливается, что “транспортные средства, перевозящие специальную почту, периодическую печать, другие почтовые отправления и имеющие пропуска установленного образца, не подлежат досмотру” (ст. 8). Образцы пропусков в таком случае разрабатываются российской стороной и уполномоченным ведомством Грузии. В таком случае вполне допустимо расширительное толкование данного правила, что с объективной точки зрения нами не может отрицаться.

Другие почтовые отправления проверяются в соответствии с действующим законодательством страны пребывания.

Наиболее надежным способом доставки материалов и корреспонденции является ее пересылка в сопровождении специально уполномоченных на то лиц. Межгосударственные отношения в рассматриваемой области устанавливают, что военная почта через государственную границу перевозится специальными нарочными в закрытых, опечатанных пакетах или в мешках по реестрам, заверенным гербовыми печатями. Военнослужащие, перевозящие почту, кроме документов на право пересечения государственной границы, должны иметь документы, удостоверяющие их полномочия на перевозку почты. Если при военнослужащих имеется оружие, оно должно быть вписано в удостоверение личности и в командировочное предписание<sup>25</sup>.

Очевидно, что неприкосновенность почтовых отправок и корреспонденции во многом зависит от статуса нарочного (сопровождающего или курьера). Однако, ни названные соглашения, ни другие документы не вносят ясности в вопросы функций, прав и обязанностей лиц, сопровождающих военную почту, обладания ими какими-либо иммунитетами и привилегиями.

Еще одной сферой правового регулирования является внутренняя деятельность военной базы. Материально-техническое обеспечение и торгово-бытовое обслуживание их функционирования осуществляется

на основе принципа долевого выделения российской стороной и правительством страны пребывания фондов на материальные средства в объемах и по номенклатуре, согласованных сторонами. В этой связи, командование военных баз взаимодействует с соответствующими государственными органами, заключает договоры с юридическими и физическими лицами страны пребывания о торгово-бытовом обслуживании военных объектов, организации поставок товаров первой необходимости и продуктов питания.

Рассматривая статус военных объектов (баз) Российской Федерации на территории иностранных государств, нельзя не учитывать особенностей правового положения лиц, входящих в их состав. Действующие соглашения к лицам, входящим в состав российских военных баз относят: а) военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на российских военных базах; б) гражданский персонал граждан Российской Федерации, работающих на российских военных базах; в) лиц, командированных российской стороной на российские военные базы; г) членов семьи супругов, детей и близких родственников, проживающих совместно с лицами, входящими в состав российских военных баз, и находящиеся на их иждивении.

Однако, как показывает практика, такая классификация никак, по сути дела, не учитывается при установлении пределов юрисдикции государства пребывания в отношении каждой из выделенных групп. По общему правилу, по делам о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных на территории государства пребывания лицами, входящими в состав российской военной базы, и членами их семей, применяется законодательство, и действуют компетентные органы этого государства<sup>26</sup>. Вместе с тем, практически во всех соглашениях предусматривается ограничение юрисдикции государства пребывания в зависимости от места совершения противоправных действий и объекта преступных посягательств. К примеру, по соглашению в Армении, юрисдикция принимающей стороны не распространяется на правонарушения и преступления, совершенные лицами, входящими в состав российской военной базы и членами их семей: — на территории пунктов размещения российской военной базы; — совершенные против Российской Федерации или лиц, входящих в состав российской военной базы, и членов семей этих лиц; — а также, по делам о воинских преступлениях<sup>27</sup>.

Для установления полной ясности в вопросе распространения юрисдикции страны пребывания на служащих российской военной базы следует отметить и еще одно положение из названного соглашения с Арменией: “при обвинении группы лиц в совершении одного или нескольких преступлений, если дело в отношении хотя бы одного из обвиняемых относится к юрисдикции Республики Армения, дела в отношении лиц, входящих в состав российской военной базы, и членов семей этих лиц по соглашению между компетентными органами сторон выделяются в отдельное производство и передаются российской стороне” (ст. 6).

Очевидно, что такое положение лиц, входящих в состав российских военных баз, фактически означает их полный (“абсолютный”) иммунитет от юрисдикции государства пребывания. В то же время, последняя

часть приведенной статьи “передаются российской стороне” должна трактоваться таким образом, что лица из числа служащих российской военной базы, совершившие противоправные действия в отношении страны пребывания, не освобождаются от ответственности по законодательству Российской Федерации. И в таком случае, вероятно, следует иметь в виду не только возможность передачи юрисдикции одного государства другому в отношении того или иного правонарушения, но и возможность изменения юрисдикции в тех случаях, когда за одно и то же правонарушение в этих странах предусмотрены различные виды юрисдикции.

Следует, однако, отметить, что не все страны, где расположены российские военные базы, предусматривают такой объем иммунитетов для лиц, входящих в их состав. К примеру, по соглашению с Грузией для лиц, входящих в состав российских военных баз, устанавливается “относительный” иммунитет. Так, предусматривается возможность их ареста в местах дислокации воинского формирования уполномоченными органами Российской Федерации на основании постановления компетентных органов грузинской стороны. Кроме того, юрисдикции Республики Грузия подлежат дела по обвинению такого лица в совершении нескольких преступлений, если хотя бы одно из них подлежит юрисдикции грузинской стороны, а также по обвинению группы лиц, если хотя бы один из обвиняемых подлежит юрисдикции Республики Грузия<sup>28</sup>.

Лица, входящие в состав персонала военных баз, по соглашению с Грузией (ст. 10) пользуются иммунитетом от юрисдикции страны пребывания только в двух случаях: а) в отношении действий, совершенных в местах дислокации или при исполнении служебных обязанностей; б) в отношении действий, совершенных против Российской Федерации или против лиц, входящих в состав воинских формирований Российской Федерации, а также по делам о воинских преступлениях.

По делам о преступлениях такого рода, а также преступлениях, совершенных на территории пунктов размещения российских военных баз не установленными лицами, применяется законодательство Российской Федерации, действуют ее компетентные органы<sup>29</sup>.

Соглашениями предусматривается также и порядок осуществления юрисдикции. Так, при необходимости выполнения в пределах пунктов размещения российской военной базы процессуальных, оперативно-розыскных, следственных или иных действий по делам, подпадающим под юрисдикцию страны пребывания, такие действия могут выполняться ее компетентными органами совместно с компетентными органами Российской Федерации, либо компетентными органами Российской Федерации по письменному запросу компетентных органов страны пребывания, если их проведение не противоречит законодательству Российской Федерации.

При необходимости выполнения такого рода действий по делам, подпадающим под юрисдикцию Российской Федерации, вне территории пунктов размещения российской военной базы, они выполняются компетентными органами страны пребывания по письменному запросу российской стороны, если их проведение не противоречит законодательству страны пребывания. Кроме того, российские представители, по

согласованию с местными властями, могут принимать участие в выполнении этих действий.

В процессе функционирования военных баз компетентные органы Российской Федерации и страны пребывания на взаимной основе, в рамках действующих соглашений и Минской Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским семейным и уголовным делам 1993 года, оказывают друг другу правовую помощь по уголовным делам, по делам об административных правонарушениях и гражданским делам.

Правовое положение военнослужащих на период прохождения ими службы на территории иностранного государства, а также членов их семей удостоверяется, как правило, видом на жительство. Согласно действующим соглашениям лица, входящие в состав персонала российских военных баз, и члены их семей пользуются всей полнотой гражданских, социально-экономических и личных прав и свобод в соответствии с нормами международного права и действующим законодательством страны пребывания, как и ее собственные граждане. Так, по соглашению с Украиной, лица, входящие в состав воинских формирований, и члены их семей имеют равные с гражданами Украины права на обучение в учебных заведениях общего образования, начального, среднего и профессионального высшего образования, прием в детские дошкольные учреждения, а также на охрану здоровья и другие виды социального обслуживания<sup>30</sup>.

По общему правилу, лица, входящие в состав персонала российских военных баз, и члены их семей могут свободно передвигаться на принадлежащих им транспортных средствах по территории страны пребывания за исключением закрытых районов.

За лицами, входящими в состав воинских формирований и членами их семей, в том числе выезжающим за пределы страны пребывания сохраняется право собственности на принадлежащее им имущество в соответствии с действующим законодательством, а полученные денежные средства за принадлежащее им имущество они могут перевести на принадлежащие им вклады и активы в банковские учреждения Российской Федерации.

Военнослужащие воинских формирований обеспечиваются жилой площадью в закрытых и обособленных военных городках за счет освобождаемой жилой площади, а также за счет жилой площади, арендуемой командованием воинских формирований, в соответствии с жилищным законодательством страны пребывания.

Регламентация правового статуса военных баз Российской Федерации на территории иностранных государств предусматривает, в том числе, и порядок разрешения споров, возникающих в связи с толкованием или применением действующих соглашений. Для этих целей создаются Смешанные комиссии, в состав которых стороны назначают своих представителей. Смешанные комиссии действуют на основании принятого ими регламента, собираясь на свои заседания, как правило, по мере необходимости. В том случае, если комиссия не может разрешить переданный ей на рассмотрение вопрос, он должен быть урегулирован по дипломатическим каналам.

Рассмотрение вопросов статуса российских военных объектов за рубежом и лиц, входящих в состав их персонала, в контексте общих проблем межгосударственного сотрудничества в рамках СНГ, приводит автора к следующему заключению: правовое урегулирование вопросов российского военного присутствия в странах СНГ — это определенный шаг в направлении развития более эффективного механизма поддержания стабильности в регионе, оказания помощи национальным вооруженным силам в повышении обороноспособности, обеспечения национальных интересов государств Содружества. Но для того, чтобы обеспечить достижение реальных результатов в этой области сотрудничества во благо, а не в ущерб интересам России, потребуются еще немало политической воли, значительной теоретической и законодательной работы.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 “Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации”//СЗ № 52 от 29 декабря 1997 г. Ст. 5909.

<sup>2</sup> См.: Стратегический курс России с государствами-участниками Содружества Независимых Государств. Указ Президента РФ № 940 от 14 сентября 1995 г./СЗ № 38 от 18.09.1995. ст. 3667.

<sup>3</sup> “Военные объекты” и “военные базы” Российской Федерации за рубежом по своему правовому статусу не имеют принципиальных различий и потому в данной работе применяются как равнозначные термины.

<sup>4</sup> См.: Словарь международного права. М., 1986. с. 19.

<sup>5</sup> См.: Там же. с. 293.

<sup>6</sup> Вопросам исследования специальных принципов регулирования статуса иностранных юридических лиц а в данном случае российские военные базы за рубежом являются юридическими лицами) и иностранных граждан, посвящено немало работ отечественных авторов. Более подробно см., например: *Рубанов А. А.* Теоретические основы международного взаимодействия национальных правовых систем. М., 1985. с. 67.; *Галенская Л. Н.* Правовое положение иностранцев в СССР. М., Международные отношения, 1982. с. 14.

<sup>7</sup> См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Грузия о российских военных базах на территории Республики Грузия 1995 года.

<sup>8</sup> См.: *Оппенгейм Л.* Международное право. Т. 1., 1949. с. 248.

<sup>9</sup> См.: *Демин Ю. Г.* Статус дипломатических представительств и их персонала. М., Международные отношения. 1995. с. 47.

<sup>10</sup> См., например, Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Российской Федерации на территории Киргизской Республики 1996 г.

<sup>11</sup> Так, в приложении к Договору с Грузией приводится полный перечень соединений, частей, военных предприятий, учреждений и организаций, расположенных на российских военных базах в Батуми, Вазияни, Ахалкалаки и Гудауте. В приложении к Соглашению с Киргизией к объектам ВС России, расположенным на территории Киргизской Республики, относятся: испытательная база противолодочного вооружения ВМФ РФ в г. Караколе, Узел связи ВМФ РФ в п. Спартак, автоматическая сейсмическая станция Сейсмической службы МО РФ в п. Ичке-Суу и автоматический пункт в п. Майлуу-Суу. По соглашению между РФ и Украиной по Черноморскому флоту 1995 года. Черноморский флот России

использует объекты Черноморского флота в г. Севастополь и другие пункты базирования и места дислокации корабельного состава, авиации, береговых войск, объектов оперативного, боевого, технического и тылового обеспечения в Крыму.

<sup>12</sup> Формальным основанием для принятия такого решения является требование о необходимости согласования максимальных уровней для наличия обычных вооружений и техники, установленных в соответствии со ст. 8 Договора об обычных вооруженных силах в Европе. См.: Вестник МИД СССР 1990, № 24 (82). с. 19—32.

<sup>13</sup> Аналогичные соглашения об аренде объектов заключены с Казахстаном, Таджикистаном и другими государствами, на территории которых дислоцированы российские военные объекты.

<sup>14</sup> К движимому имуществу военных баз относят штатное (табельное) имущество российских военных баз, включая все виды вооружений, боеприпасов и другой техники, а также иные материально технические средства, необходимые для обеспечения жизнедеятельности и функционирования российских военных баз. См., например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Грузия о российских военных базах на территории Грузии 1995 года, ст. 1.6.

<sup>15</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Молдова о правовом статусе, порядке и сроках вывода воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Молдова 1994 года, ст. 7.

<sup>16</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Белоруссия о совместном использовании объектов военной инфраструктуры Российской Федерации и Республики Белоруссия в интересах обеспечения безопасности государств 1998 года, ст. 2.

<sup>17</sup> К примеру, по соглашению с Грузией командование ВС Республики представляет отчет только о техническом состоянии сооружений и оборудования, эксплуатировавшихся в ходе запланированных мероприятий, а командование воинских формирований РФ — отчет с указанием целей, времени, наименования (номер) воинского формирования и технического состояния сооружений и объектов, эксплуатировавшихся в ходе данного мероприятия. См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о порядке и условиях совместного использования учебных центров, полигонов, стрельбищ предприятий, аэродромов и потов воинскими формированиями Российской Федерации и Вооруженными Силами Республики Грузия 1993 г., ст. 2.

<sup>18</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с нахождением российской военной базы на территории Республики Армения 1997 года, ст. 5, 8.

<sup>19</sup> Непосредственно перед российскими военными базами задачи ставятся президентом Российской Федерации, Правительством и командованием ВС РФ. При практическом осуществлении выполняемых российскими военными базами задач командование действует по согласованию и во взаимодействии с военным ведомством страны пребывания. К примеру, по согласованию осуществляется передислокация воинских формирований, входящих в состав военной базы, замена их на других подразделения ВС России и другие вопросы.

<sup>20</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения о порядке применения оружия военнослужащими российской военной базы вне территории российской военной базы в Республике Армения 1997 года.

<sup>21</sup> См., например, Договор между Российской Федерацией и Республикой

Грузия о российских военных базах на территории Республики Грузия 1995 года, ст. 23.

<sup>22</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о порядке обеспечения связию российских военных баз на территории Грузии 1996 года, ст. 3, 4, 10.

<sup>23</sup> См.: Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года.//Действующее международное право. М., Издательство Московского независимого института международного права. 1996. с. 510—528.

<sup>24</sup> См.: Демин Ю. Г. Указ. Соч. с. 72.

<sup>25</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о порядке пропуска воинских эшелонов воинских формирований Российской Федерации, лиц, входящих в их состав, боевой техники, отдельных подразделений и команд, о порядке перевозки и транзита иных воинских грузов через государственную границу Республики Грузия и о порядке и условиях предоставления таможенных и налоговых льгот 1993 г., ст. 3.

<sup>26</sup> К компетентным органам Российской Федерации, уполномоченным рассматривать дела о воинских преступлениях, совершенные лицами, входящими в состав воинских формирований, относятся: суды, органы прокуратуры, а также органы Федеральной службы безопасности, создаваемые для обслуживания воинских формирований, а также военные коменданты и командиры воинских частей (как органы дознания).

<sup>27</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с нахождением российской военной базы на территории Республики Армения 1997 г., ст. 4.

<sup>28</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи, по делам, связанным с временным пребыванием воинских формирований Российской Федерации на территории Республики Грузия 1993, ст. 13, 14.

<sup>29</sup> В практике правового регулирования статуса военных баз за рубежом, в том числе в области разграничения пределов юрисдикции, использовались и иные подходы. Например, по соглашению между США и Великобританией 1941 года об аренде территории на Бермудских и Багамских островах, Антигуа и Сент-Люсия, Соединенные Штаты распространяли свою юрисдикцию и на местных жителей, совершавших противоправные действия в отношении военных баз, пользовались правом наказания их и правом требования их выдачи властям США.

<sup>30</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины 1997 г., ст. 22//СЗ РФ 31, 1999. Ст. 3991.

*Статья поступила в редакцию в мае 2000 года.*