МЕЖДУНАРОДНОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО. ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

DOI: 10.12737/jfcl.2020.056

Практика рассмотрения межгосударственных жалоб в международных судах: история вопроса и перспективы

КАПУСТИН Анатолий Яковлевич, научный руководитель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

КОВЛЕР Анатолий Иванович, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

БЕЛЯЛОВА Асия Мидихатовна, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

ЛЕБЕДЕВА Яна Игоревна, младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ФОКИН Евгений Анатольевич, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушнская, 34

E-mail: kapustin@izak.ru

В статье проведено сравнительное исследование практики рассмотрения межгосударственных споров в основных международных судебных органах. Авторы стремятся показать, что деятельность международных судов по рассмотрению межгосударственных конфликтов является исторически обусловленной. Более того, изначальное концептуальное предназначение международного правосудия состояло именно в разрешении споров между государствами.

Раскрываются подходы основных органов международного правосудия — Международного суда Организации Объединенных Наций, Европейского суда по правам человека, судов интеграционных объединений. Так, Международный суд ООН на современном этапе нарабатал наиболее объемную практику рассмотрения межгосударственных споров. Показана эволюция его правоприменительных подходов. В процессе сопоставления деятельности Международного суда ООН с другими международными судами показываются как общие черты, так и специфика. Раздел о ЕСПЧ имеет целью продемонстрировать отсутствие достаточных оснований для выводов о политизации деятельности данного международного судебного органа по рассмотрению межгосударственных споров. При этом особое внимание обращается на некоторую чужеродность процедуры рассмотрения межгосударственных жалоб для органа, специализирующегося на защите прав человека. Напротив, в Европейском Союзе разрешение межгосударственных противоречий силами институционального механизма ЕС является важнейшим приоритетом. Тем не менее, основным принципом снятия противоречий является длительная досудебная процедура в диалоге с Европейской комиссией, и лишь в исключительном случае государства-члены встречаются в Суде ЕС.

Ключевые слова: межгосударственные жалобы, международное правосудие, Европейский суд по правам человека, Международный суд ООН, Суд ЕС.

Для цитирования: Капустин А. Я., Ковлер А. И., Белялова А. М., Лебедева Я. И., Фокин Е. А. Практика рассмотрения межгосударственных жалоб в международных судах: история вопроса и перспективы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 6. С. 116—134. DOI: 10.12737/jfcl.2020.056

Введение. Правительство Нидерландов 10 июля 2020 г. направило в Европейский суд по правам человека жалобу «Нидерланды против России» (The Netherlands v. Russia, № 28525/20) по поводу обстоятельств крушения 17 июля 2014 г. лайнера, совершавшего полет рейсом MH17 из Амстердама и потерпевшего крушение над самопровозглашенной Донецкой народной республикой. Правительство Княжества Лихтенштейн 19 августа 2020 г. внесло в этот же суд жалобу «Лихтенштейн против Чешской республики»

по поводу конфискации в 1945 г. собственности своих граждан властями Чехословакии. ЕСПЧ 29 сентября 2020 г. зарегистрировал жалобу № 42521/20 «Армения против Азербайджана» в разгар военных действий в Нагорном Карабахе. ЕСПЧ 6 октября 2020 г. зарегистрировал жалобу № 43517 «Армения против Турции» и указал в качестве неотложных мер прекращение боевых действий в Нагорном Карабахе «всеми вовлеченными в конфликт сторонами».

Со времени вступления в силу в 1953 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод согласно ее ст. 33 «Межгосударственные дела» было внесено 25 жалоб и лишь некоторые из них завершились окончательным постановлением по существу.

Какова же правовая природа таких жалоб и в какой мере суд по правам человека вправе рассматривать подобные жалобы?

Поскольку споры между государствами все чаще переносятся в органы международного правосудия, число которых в настоящее время превысило два десятка, а процедура в них длится годами, возникает проблема эффективности такого средства решения межгосударственных споров, нередко требующих срочного разрешения. Если в сфере защиты прав человека региональные суды по правам человека — европейский, межамериканский и африканский, а также специализированные суды доказали свою достаточно высокую эффективность, использование этих международных судов в качестве средства разрешения конфликтов между государствами вызывает неоднозначную оценку в международно-правовой науке и практике конституционного правосудия¹.

Вместе с тем многовековые практики использования арбитражных и третейских процедур, а впоследствии и сугубо судебных процедур для решения межгосударственных споров дают основания для оценки этой практики с учетом потребностей современного международного правосудия.

Органы правосудия, рассматривающие споры между государствами, появились еще со времен античной Греции и Древней Индии с зарождением международного права в форме международных договоров между государствами². Конфликты толкования этих договоров, территориальные и имущественные споры между государствами того времени вызвали к жизни форму решения этих проблем путем процедуры, которая на современном юридическом лексиконе именовалась бы арбитражным разбирательством. Так, Плутарх в «Сравнительных жизнеописаниях» свидетельствует, что спор между Афинами и Мегарами по поводу принадлежности острова Саламин решали приглашенные в качестве посредников пять судей из Спарты³. С определенной долей модернизации В. Л. Толстых отмечает: «Один из уроков арбитража в Древней Греции состоит в том, что он может служить эффективным средством разрешения споров в рамках интеграционных объедине-

ний»⁴. Действительно, Афинская держава (архэ) была союзом десятков городов-полисов, между которыми регулярно возникали конфликты, требовавшие своего мирного (а нередко и военного) разрешения.

Сложную эволюцию претерпел в условиях разросшейся империи римский арбитраж. Сенат брал на себя роль судебного органа для разрешения споров между автономными территориями. Тацит рассказывал о споре лакедемонян и мессенцев в 25 г. н. э. по поводу переходившего из рук в руки храма Дианы⁵. Привлекались к рассмотрению споров между государствами и специальные посланники — легаты, а также другие должностные лица — фециалы и рекуператоры. Многочисленные примеры их посреднических миссий можно обнаружить в трудах Полибия, Ливия, Павсания.

Разрешение межгосударственных споров в Средние века часто принимало форму третейского разбирательства, когда в качестве третейского судьи в спорах между вассалами выступали их сюзерены либо римские папы и монархи. Отечественные исследователи указывали нередко смешанный частноправовой и публично-правовой характер этого разбирательства⁶, а нередко и религиозный характер «божьего суда». Но уже с формированием сильной королевской власти международное третейское разбирательство приобретает светский характер. На первый план выходит соблюдение взятых суверенами обязательств и произнесенных клятв. О. В. Буткевич справедливо отмечает: «В этом проявляется публично-правовое понимание института международного правосудия: нарушения в области права народов (*jus gentium*) может судить лишь тот, кто наделен этими функциями в силу права народов»⁷. Нормативную основу международного правосудия уже составляют формализованные договоры между суверенами или государствами, соглашения о создании смешанных комиссий для решения споров, а также так называемые компромиссы о передаче споров в третейские суды.

Вместе с тем было бы неоправданным сводить отправление международного правосудия в то время к посредничеству князя или короля, хотя эта практика продолжилась до Нового времени. Активную роль в разрешении межгосударственных споров играют гильдии и торговые суды, а также специальные морские суды. Правом судить международные споры с участием граждан наделяются дипломатические агенты — консулы. Это, в свою очередь, готовит поч-

¹ См.: Капустин А. Я. Международные суды: тенденции развития и влияние на национальные правовые системы // Государство и право. 2018. № 7. С. 120—132.

² См.: Буткевич О. В. У истоков международного права. СПб., 2008.

³ См.: Плутарх. Сравнительные жизнеописания: в 2 т. 2-е изд. Т. 1. М., 1994.

⁴ Институты международного правосудия / под ред. В. Л. Толстых. М., 2014. С. 68.

⁵ См.: Тацит К. Сочинения: в 2 т. Т. 1: Анналы. Малые произведения. М., 1993. Кн. IV. 43.

⁶ См.: Баскин Ю. Я., Фельдман Д. И. История международного права. М., 1990. С. 61.

⁷ Институты международного правосудия. С. 88 (автор — О. В. Буткевич).

ву для появления идей создания постоянных органов международного правосудия⁸. В проектах «вечного мира» и федеративной Европы эти идеи с легкой руки Данте и П. Дюбуа приобретают черты международного суда с обязательной юрисдикцией⁹. Однако утверждение с 1648 г. Вестфальской системы международных отношений с ее принципом приоритета национальных интересов и государственного суверенитета отодвинуло на несколько столетий формирование международного органа правосудия.

Между тем создание в 1794 г. по договору о дружбе, торговле и мореплавании между Великобританией и США международного арбитража и арбитражное решение 14 сентября 1872 г. по делу судна «Алабама» стало первым опытом Нового времени по решению межгосударственного спора средствами международного права. За ним последовала серия аналогичных споров, прежде всего в сфере морского права.

К этому времени появляются и теоретические труды, обосновывающие идею создания постоянно действующих международных судов на основе обобщения практики морских призовых судов¹⁰. Самым фундаментальным трудом по праву считается работа Л. А. Камаровского «О международном суде», вышедшая в 1881 г. и вскоре переведенная на иностранные языки¹¹. Примечательно, что русский юрист рассматривал международное правосудие прежде всего как средство мирного решения споров между государствами-нациями (традиция, идущая от Г. Гроция и его труда «О праве войны и мира»). Его идея состояла в учреждении общего постоянного суда между народами, а также специальных международных судов.

Предлагавшаяся Л. А. Камаровским модель международного суда для решения споров между государствами исключала любой политический элемент и основывалась на таких принципах, как независимость суда, его коллегиальность, устность и состязательность судебного процесса с элементами письменного судопроизводства, публичность процесса с сохранением возможностей закрытых заседаний во

избежание «разгула политических страстей», возможность обжалования решения первой инстанции.

Другой выдающийся российский юрист-международник Ф. Ф. Мартенс выражал сомнение по поводу идеи обязательной юрисдикции международного суда по отношению к государствам. Оценивая деятельность учрежденной в 1899 г. Постоянной палаты третейского суда в Гааге, он писал: «Нет сомнения, что достигнуть учреждения постоянного обязательного суда над государствами едва ли возможно»¹². По его убеждению, исполнение решений международного суда должно обеспечиваться «предварительным торжественным обязательством добросовестно и безусловно подчиниться его решениям и их исполнять»¹³.

И все же попытка создания органа международного правосудия по модели Камаровского была предпринята только в 1920 г., когда в соответствии со ст. 14 Статута Лиги Наций была учреждена Постоянная палата международного правосудия (ППМП). Палата рассматривала споры международного характера, которые государства передавали ей, а также выносила консультативные заключения. За годы своей работы (1922—1940) она приняла 23 решения, вынесла 27 консультативных заключений и более 200 распоряжений, при этом 37 дел были возбуждены по инициативе заинтересованных государств, а 28 дел были рассмотрены по просьбе Совета Лиги Наций¹⁴. В отличие от скептических оценок ряда других исследователей А. С. Смбалян дает весьма высокую оценку деятельности ППМП: «Во-первых, Постоянная палата стала первым в истории постоянно действующим органом международного правосудия. Во-вторых, ППМП была наделена универсальной юрисдикцией. В-третьих, благодаря деятельности Постоянной палаты впервые в истории международного судопроизводства прецеденты обрели существенный вес в рамках международно-правовой системы. В-четвертых, Постоянной палате удалось достичь баланса между последовательностью урегулирования споров и развитием международного права. Многие решения и консультативные заключения Палаты внесли ценный вклад в толкование и развитие международного права... В-пятых, с момента учреждения Постоянной палаты международное право обрело все признаки состоявшейся, зрелой отрасли права. И, наконец, самое главное — учреждение ППМП ознаменовало собой начало формирования системы органов международного правосудия»¹⁵.

⁸ См.: Хадсон М. О. Эволюция международных судов // Международные суды в прошлом и будущем. Пер. с англ. М., 1947.

⁹ См.: Ковлер А. И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М., 2016.

¹⁰ Название идет от возникших в XIII—XV вв. во время морских войн адмиралтейских судов, решающих споры о военной добыче и действовавших по британскому закону о призах (Prize Act). Примечательно, что Лондонская ассоциация морских арбитров остается до сих пор одним из самых авторитетных морских арбитров, коих в мире насчитывается более 25. Она рассмотрела в 2019 г. 1737 дел, что составляет 83% от всех морских международных споров.

¹¹ См.: Камаровский Л. А. О международном суде. М., 2007.

¹² Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. М., 2014. С. 192.

¹³ Там же. С. 108.

¹⁴ См.: Институты международного правосудия. С. 108.

¹⁵ Смбалян А. С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. М., 2012. С. 16.

Вместе с тем особенностью процедуры в ППМП было то, что государства, спор между которыми рассматривался Палатой, должны были заранее признать обязательность ее юрисдикции — явное заимствование из арбитражных процедур. К концу 1939 г. из 52 членов Лиги Наций 40 государств признали юрисдикцию Палаты (СССР и США не признавали), что ослабляло универсальный характер этого органа.

Тем не менее нельзя недооценивать роль ППМП в становлении современной системы судебного решения споров между государствами. Не случайно Международный Суд ООН стал прямым преемником Постоянной палаты, расположившись в том же Дворце мира в Гааге и восприняв многие правила ее процедуры рассмотрения дел.

Межгосударственные жалобы в Международном суде ООН. Согласно п. 1 ст. 34 Статута Международного суда ООН¹⁶ (далее — Статут) только государства могут быть сторонами дел, рассматриваемых данным Судом. Этот пункт позволяет рассматривать Международный суд ООН как специализированный орган по разрешению споров между государствами в судебном порядке, что вызывает интерес к опыту рассмотрения данным органом межгосударственных жалоб.

Первоочередный вопрос, который рассматривает Международный суд ООН в каждом конкретном деле, — вопрос наличия или отсутствия у него компетенции рассматривать конкретный спор. Системное толкование положений Статута (прежде всего — ст. 36) позволяет определить два основания возникновения компетенции:

1) процессуальное основание (компромиссное решение сторон на передачу дела для рассмотрения Судом);

2) материально-правовое основание (предлагаемый к рассмотрению вопрос прямо предусмотрен Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями).

В конкретизации оснований рассмотрения международных споров заметно стремление разработчиков Статута «застраховать» Международный суд ООН от вынужденной необходимости рассматривать исключительно политические конфликты. Действительно, Статут исходит из того, что рассматриваемый орган выполняет судебную функцию и устраняется от принятия решений политического характера. Так, ст. 36 Статута в п. 2 оперирует термином «правовые споры». Кроме того, ст. 62 Статута, посвященная субъектному составу рассматриваемых Судом дел, указывает, что участвующие в деле государства должны иметь интересы правового характера. В п. 2 ст. 53 в свою очередь раскрывается, что притязания сторон состоят из фактических и правовых обоснований.

Иными словами, основное предназначение Международного суда ООН — рассмотрение и разрешение материально-правовых споров. Другой вопрос, что разброс отраслей материального права, ставших предметом своеобразной специализации Суда, чрезвычайно широк. Так, достаточно распространенными делами в практике Международного суда ООН являются морские споры: по наблюдениям современных ученых они занимают примерно четвертую часть всех дел, рассматриваемых Судом¹⁷.

Реальность вместе с тем такова, что на современном этапе разделить в том или ином конфликте правовую и политическую составляющие — задача крайне сложная. Практика показывает, что для разрешения этой задачи Международный суд ООН скрупулезно рассматривает вопрос о наличии у себя компетенции рассматривать конкретный конфликт. В этом плане показателен текущий спор Палестины и Соединенных Штатов Америки: 6 декабря 2017 г. президент США Д. Трамп признал столицей Израиля Иерусалим, в связи с чем 28 сентября 2018 г. власти Палестины подали в Международный суд ООН заявление о нарушении США положений Венской конвенции о дипломатических сношениях. Вместе с тем у Суда возникли существенные вопросы относительно наличия материально-правовой компетенции для рассмотрения подобного спора. По состоянию на осень 2020 г. рассмотрение дела по существу так и не началось, а вопрос о наличии материально-правовых оснований к рассмотрению претензий Палестины остается открытым.

Отчасти повышенное (и даже приоритетное) внимание Международного суда ООН к вопросам своей компетенции в каждом конкретном деле сопоставимо и сравнимо с подходами национальных судов (например, российских арбитражных судов) — пока Суд доподлинно не установит наличие у себя компетенции разрешать спор, то никакие вопросы по существу данного спора рассматриваться не будут.

Если спор между государствами уже возник, он может быть передан на рассмотрение Суда посредством специального соглашения (компромисса), посредством принятия рекомендации Совета Безопасности ООН либо же посредством явных конклюдентных действий сторон, свидетельствующих об их фактическом признании юрисдикции Суда. Если речь идет о споре, который еще не возник, но теоретически может произойти в дальнейшем (будущие споры), то компетенция Международного суда ООН возникает либо в соответствии с договором (соглашением) между сторонами, либо в силу их односторонних заявлений о признании юрисдикции Суда.

¹⁶ URL: <https://www.icj-cij.org/files/statute-of-the-court/statute-of-the-court-ru.pdf> (дата обращения: 09.09.2020).

¹⁷ См.: Орлова Е. С. Конкуренция юрисдикций международных судебных органов при рассмотрении международных морских споров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 39.

Так или иначе, принципиальным является то, что Международный суд ООН осуществляет свою юрисдикцию над государствами только с их согласия. В научной литературе многократно отмечалось, что подсудность дел данному Суду «в отличие от подсудности внутригосударственным судам всецело зависит от воли самих спорящих сторон»¹⁸. Это также во многом является причиной длительного рассмотрения вопроса о наличии у Международного суда ООН компетенции рассматривать конкретный спор. Чтобы Суд мог приступить к рассмотрению дела по существу, необходимо установить согласие обеих спорящих сторон. Это отличает Международный суд ООН, например, от органов по разрешению споров Всемирной торговой организации (далее — ВТО), в которых согласия ответчика на рассмотрение дела в данных органах не требуется. Более того, отдельные исследователи признают это различие выгодным преимуществом системы разрешения споров в ВТО, так как в Международном суде ООН «в большинстве случаев ответчик заявляет возражения против юрисдикции; поэтому Суду приходится сначала тратить время на решение вопроса, имеет ли он право рассматривать спор по существу»¹⁹.

Кроме того, как было отмечено, в отдельных случаях уже возникшие споры могут быть переданы на рассмотрение Международного суда ООН посредством заключения сторонами специального соглашения, которое определяет предмет спора, пределы компетенции Суда или же правовые вопросы, которые предстоит разрешить Суду. Добровольный характер компетенции Международного суда ООН, возможность передачи дел на рассмотрение посредством соглашения вновь наталкивают на выводы о сходстве Суда с иными органами правосудия, в частности с международным коммерческим арбитражем. В этих чертах можно усмотреть немалую определенную специфику: международный коммерческий арбитраж ориентирован на рассмотрение споров в области международного частного права, в то время как предназначение Международного суда ООН — рассмотрение конфликтов, публично-правовых по своей природе.

Еще одно часто встречающееся условие возникновения компетенции Международного суда ООН рассматривать конкретное дело состоит в том, что спор может быть передан на рассмотрение Суда после досудебного урегулирования — переговоров или иных

досудебных процедур. Указанные процедуры закреплены, в частности:

в Конвенции Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма 2005 г.;

Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.

Обратим внимание и на Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Так, согласно ее ст. 283 при возникновении конфликта стороны «без промедления приступают к обмену мнениями относительно его урегулирования путем переговоров или другими мирными средствами». Упомянутый, что переговоры (или иные согласительные процедуры) являются обязательным условием последующего обращения в Международный суд ООН, в рассматриваемой Конвенции нет, однако ее системный анализ позволяет сделать вывод о приоритетном характере именно внесудебного урегулирования морских споров.

Положения Международной конвенции о запрете всех форм расовой дискриминации о необходимости досудебных переговоров стали основой правовой позиции России в споре «Грузия против России» о событиях августа 2008 г. Международный суд ООН после многомесячного рассмотрения в результате поддержал довод представителей Российской Федерации о том, что до обращения в Суд Грузия никакие переговоры не инициировала и не проводила, в связи с чем компетенции у Суда не возникло²⁰.

Обратная ситуация возникла в споре «Украина против России», в котором применению подлежали обе вышеуказанные конвенции. Украина, видимо, учитывая неудачный опыт межгосударственной жалобы Грузии, напротив, методично и детально фиксировала свои попытки инициировать переговоры с российскими властями. Эти попытки оказались безуспешными, но так или иначе досудебная стадия была пройдена — 8 ноября 2019 г. Международный суд ООН признал свою компетенцию по спору «Украина против России» и фактически дал «зеленый свет» рассмотрению по существу²¹. В настоящее время сторонам спора предписано в срок до 8 апреля 2021 г. представить меморандумы с правовыми позициями (срок представления продлевался вследствие пандемии коронавируса).

После того как Международный суд ООН устанавливает свою компетенцию рассматривать и разрешать конкретный спор, возникает следующая, также достаточно сложная задача: определить подлежащие применению источники права. Приведем текст ст. 38 Статута Международного суда ООН:

¹⁸ Кожеевников Ф. И., Шармазанашвили Г. В. Международный суд ООН: организация, цели, практика. М., 1971. С. 34; см. также: Симонова Н. С. Проблема обязательной юрисдикции Международного суда ООН сквозь призму способов ее признания // Международное публичное и частное право. 2016. № 4. С. 10.

¹⁹ Рачков И. В. Всемирная торговая организация: право и институты: учеб. пособие. М., 2019. С. 156.

²⁰ Georgia v. Russian Federation. Overview of the case. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/140> (дата обращения: 23.09.2020).

²¹ URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/166/166-20191108-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 23.09.2020).

«Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;

б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;

в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;

г) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм».

Представленный в данной статье арсенал юридических средств Международного суда ООН нередко рассматривается учеными как общий перечень источников международного права²². Встречается и более экстравагантная точка зрения о том, что источники, указанные в ст. 38 Статута, фактически обладают конституционной природой²³.

В конкретных же делах, рассматриваемых Судом, нередко встречается ситуация, когда спор касается не столько разногласий по поводу фактических обстоятельств, сколько разногласий по поводу применимого права. Показательно, например, рассмотрение Международным судом ООН обстоятельств так называемого Катарского кризиса: в 2017 г. ряд арабских стран объявили о разрыве дипломатических отношений с Катаром. Основанием для такого решения было то, что катарские власти по некоторым сведениям занимались финансированием и укрывательством террористических организаций. Разрыв дипломатических отношений повлек и прекращение авиасообщения с этой страной. Катар, не согласившись с принятыми в отношении него транспортными ограничениями, обратился с жалобами в Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), которая впоследствии поддержала доводы катарских властей. Бахрейн, Египет, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты обратились с совместной жалобой в Международный суд ООН, в которой указывали, во-первых, что Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) 1944 г. не подлежала применению к рассматриваемому конфликту; во-вто-

рых, ИКАО компетенцией разрешать спор не обладала. Вместе с тем Международный суд ООН также встал на сторону Катара и 14 июля 2020 г. отклонил жалобу заявителей²⁴.

Следует отметить, что Международный суд ООН не одинок в необходимости решать задачу определения права, применимого к спорным правоотношениям. Более того, данная задача с течением времени усложняется и приобретает в практике органов международного правосудия все новую проблематику. Например, в деле «Молла Сали против Греции» ЕСПЧ предстояло выяснить, какое право необходимо применять к наследственным правоотношениям с участием заявительницы — исламское или светское. В отношении заявительницы было применено исламское право, что сократило объем унаследованного ею имущества (в том числе денежных средств) в четыре раза²⁵. Большая палата ЕСПЧ согласилась с доводами жалоб, хотя очевидно, что вынесенное постановление создает определенные поводы для содержательных дискуссий²⁶.

Можно констатировать, что проблема определения применимого права вряд ли в ближайшее время утратит актуальность как для международного правосудия в целом, так и для Международного суда ООН в частности. Более того, широкий спектр источников международного права, закрепленный в ст. 38 Статута Международного суда ООН, не только создает определенную свободу выбора, но подразумевает потенциальную возможность возникновения противоречий между этими источниками.

Еще один принципиальный вопрос практики Международного суда ООН связан с доказательствами и доказыванием. В. Л. Толстых отмечает, что «положения Статута и Регламента (Международного суда ООН. — *Прим. авт.*) о доказательствах не носят системного характера»²⁷. С этим тезисом можно согласиться частично. Действительно, Статут и Регламент не содержат отдельных разделов о доказательствах и доказывании, подобных тем, которые встречаются в национальных процессуальных законодательствах. Однако ряд норм Статута посвящены вопросам работы с доказательствами:

²⁴ Judgment of 14 July 2020. Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20200714-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 23.09.2020).

²⁵ ECHR. Molla Sali v. Greece [G. C.]. App. no. 20452/14, Judgment of 18 June 2020.

²⁶ Подробнее об этом деле см.: Дедов Д. И., Гаджиев Х. И. Комментарий к постановлению Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу «Молла Сали против Греции» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 6. С. 135—145.

²⁷ Толстых В. Л. Международные суды и их практика: учеб. пособие. М., 2015. С. 187.

²² См., например: Костин А. А. Правовые основания признания и исполнения иностранных судебных решений в Российской Федерации. М., 2020. С. 58; Винницкий Д. В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики. М., 2017. С. 386.

²³ См.: Burke-White W. W. International Legal Pluralism // Michigan Journal of International Law. 2004. Vol. 25. No. 4. P. 971; Чайка К. Л. Конституционализация интеграционных правовых порядков как феномен международного права? // Международное правосудие. 2020. № 1. С. 86.

ст. 48 содержит общее предписание о том, что Суд «принимает все меры, относящиеся к собиранию доказательств»;

ст. 50 обозначает право суда назначить экспертизу;

ст. 52 устанавливает санкции за несвоевременное представление доказательств, которые нередко встречаются в национальных процессуальных законодательствах.

Анализ практики Международного суда ООН также позволяет сделать выводы, что Суд сформировал определенную систему подходов к вопросам доказывания. Например, в деле 1986 г. о военной деятельности в Никарагуа Суд заключил, что бремя доказывания лежит на обеих сторонах межгосударственного спора и в то же время сам Суд также не лишен возможности собирать доказательства по своей инициативе²⁸. Некоторую поддержку в данном случае Международному суду ООН, в частности, может оказывать Совет по правам человека ООН, периодически направляющий в конкретные государства миссии по установлению фактов (fact-finding mission)²⁹.

Обобщение многолетней прецедентной практики Международного суда ООН позволяет также сделать вывод, что мимо Суда не прошла дискуссия о так называемых стандартах доказывания, актуальная как для международных, так и для национальных судебных органов. Особенно ярко проблема стандартов доказывания (и вообще вопросов об их существовании как таковых) проявилась в деле «Иран против США», касающемся нападения на нефтяные платформы. Суду, в частности, необходимо было решить, какие доказательства подтверждают необходимость военного присутствия на платформах и какие доказательства в совокупности свидетельствуют, что оборона была необходимой и соразмерной. По сути, большая часть 62-страничного постановления Суда посвящена как раз вопросам исследования и оценки доказательств — как в совокупности, так и по каждому пункту. Международный суд ООН заключил, что представленные доказательства не свидетельствуют ясным и убедительным образом, что действия США представляли собой именно необходимую оборону³⁰.

Это решение, однако, не было единогласным. Судья Р. Хиггинс в особом мнении, в частности, отмечала, что «Главный судебный орган ООН должен был бы объяснить, какие стандарты доказывания он тре-

бует соблюдать при установлении тех или иных категорий фактов»³¹. Основным упрек судьи состоял в отсутствии системности и непредсказуемости применения Международным судом ООН стандартов доказывания, что приводило к существенным затруднениям для сторон, не имеющих четкого представления, как именно стоит формировать правовую позицию и доказательственную базу.

Международный суд ООН на современном этапе не демонстрирует стремления сформировать ясный и четкий перечень стандартов доказывания, равно как и в целом конкретизировать данную категорию. Это видится общей тенденцией для органов международного правосудия, в целом воспринимающих стандарты доказывания как понятие призрачное и лишенное конкретного содержания. Так, бывший судья ЕСПЧ А. И. Ковлер признавал, что за многолетнюю практику работы в ЕСПЧ смысла выражения «стандарты доказывания» так однозначно и не понял³². Аналогично и в российской классической теории процессуального права к стандартам доказывания формируется скептическое отношение³³.

В то же время в практике Международного суда ООН встречаются подходы, олицетворяющие решения других вполне конкретных вопросов доказательственного права:

возможность использования косвенных доказательств для разрешения спора при условии, что к данным доказательствам предъявляются более строгие требования (Решение по делу Корфу от 9 апреля 1949 г.³⁴);

существование фактов, являющихся общеизвестными и не нуждающимися в доказывании (Решение о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране от 24 мая 1980 г.³⁵);

если одна из сторон не явится в Суд или не представит своих доводов, другая сторона может просить Суд о разрешении дела в свою пользу (ст. 53 Статута).

³¹ Separate opinion of Judge Higgins. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/90/090-20031106-JUD-01-03-EN.pdf> (дата обращения: 28.09.2020).

³² Цит. по: Гальперин М. Л., Борисова Я. Ю. Международное правосудие: право против фактов? // Закон. 2019. № 5. С. 128—134; см. также: Гаджиев Х. И. Вопросы доказывания в практике Европейского суда по правам человека // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 78—95.

³³ См.: Арзунов В. В., Долова М. О. О так называемых стандартах доказывания применительно к отечественному судопроизводству // Вестник гражданского процесса. 2019. № 2. С. 76—104.

³⁴ Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania). Overview of the case. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/1> (дата обращения: 28.09.2020).

³⁵ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). Overview of the case. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/64> (дата обращения: 28.09.2020).

²⁸ См.: Процессуальные документы по делу «Никарагуа против Коста-Рики». URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/73> (дата обращения: 28.09.2020).

²⁹ Последний раз такая миссия направлялась в Мьянму в 2017 г. URL: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx> (дата обращения: 28.09.2020).

³⁰ Judgment of 6 November 2003. URL <https://www.icj-cij.org/files/case-related/90/090-20031106-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 28.09.2020).

Таким образом, развитие подходов Международного суда ООН о доказательствах и доказывании в целом идет в общем русле тенденций органов международного правосудия, если не считать того обстоятельства, что судебный орган ООН проявляет все же большую самостоятельность и активность в сборе и получении доказательств по сравнению с другими международными судебными органами.

Наконец, в научной литературе уже получили достаточно подробное осмысление проблемы срочных (обеспечительных, временных) мер в Международном суде ООН³⁶, а также исполнения его решений³⁷, в связи с чем полагаем возможным оставить данные вопросы за рамками настоящего исследования. Отметим лишь, что для Международного суда ООН, как и для иных международных судов, характерна проблема хронического неисполнения решений, которая с годами лишь обостряется.

В заключение отметим, что эффективность деятельности Международного суда ООН по рассмотрению межгосударственных жалоб сомнений не вызывает. Действительно, для этого судебного органа присуща длительность процедуры рассмотрения спора во времени, однако данное обстоятельство не отменяет того, что итоговые судебные акты представляют собой результат глубокого и всестороннего изучения обстоятельств конкретного дела.

Межгосударственные споры в Суде ЕАЭС. Суд Евразийского экономического союза (далее — Суд ЕАЭС, Суд), созданный в 2014 г. с подписанием Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., призван в соответствии со Статутом обеспечивать единообразное применение государствами-членами и органами ЕАЭС Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС, международных договоров ЕАЭС с третьей стороной и решений органов ЕАЭС.

В соответствии с п. 39 Статута Суда ЕАЭС круг субъектов, обладающих правом обращения в Суд по вопросам разрешения споров, ограничен государствами-членами и хозяйствующими субъектами, под которыми понимаются юридические лица и индивидуальные предприниматели. Таким образом, органы ЕАЭС, в том числе Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия, ЕЭК), не наделены правом обращения в Суд по вопросам несоблюдения государствами-членами права ЕАЭС. По мне-

нию ряда авторов, наделение Комиссии полномочиями по инициированию судебного разбирательства в Суде ЕАЭС представляло бы действенный механизм и стимулировало государства-члены к соблюдению права ЕАЭС³⁸. Однако у ЕЭК есть возможность обращения в Суд за разъяснением тех или иных положений Договора о ЕАЭС, что в определенной мере способствует разрешению возможных конфликтных ситуаций между государствами-членами до их возникновения. Отчасти благодаря этому факту, а также в свете того, что, подписав Договор о ЕАЭС, государства-члены закрепили свои намерения сотрудничества, межгосударственные споры в Суде ЕАЭС — достаточно редкий факт.

Первым, и до настоящего времени единственным, межгосударственным спором, рассмотренным Судом ЕАЭС, было дело об исполнении Республикой Беларусь обязательств в области таможенного сотрудничества, предусмотренных Договором о ЕАЭС, инициированное Российской Федерацией. Решение по этому делу было вынесено Судом 21 февраля 2017 г.³⁹

Российская Федерация считала, что односторонний пересмотр таможенными органами Республики Беларусь решений, ранее принятых таможенными органами Российской Федерации, явился нарушением норм права ЕАЭС о взаимном признании решений, что, в свою очередь, привело к нарушению свободы движения товаров как основополагающего принципа функционирования единого внутреннего рынка Союза.

Республика Беларусь полагала, что действия таможенных органов Республики Беларусь соответствовали нормам о таможенном контроле в Союзе и национальному праву Республики Беларусь, так как транзит товара остановлен в процедуре таможенного контроля в связи с установленным фактом административных правонарушений, ответственность за которые наступает согласно нормам Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г.

Необходимо отметить, что обращению в Суд Российской Федерацией предшествовали 12 раундов переговоров между двумя государствами (предмет пе-

³⁶ См.: Пунжин С. М. Процессуальное право Международного суда ООН: временные меры (часть 2) // Международное правосудие. 2016. № 1. С. 37—58; Пименова С. Д. Обеспечительные меры в практике Международного Суда ООН // Международное правосудие. 2020. № 2 (34). С. 88—102.

³⁷ См.: Исполинов А. С. Исполнение решений международных судов: теория и практика // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 45—67.

³⁸ Подробнее см.: Колос Д. Г. Проблемные вопросы компетенции суда ЕАЭС по разрешению споров. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-voprosy-kompetentsii-suda-eaes-po-razresheniyu-sporov>; Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2016. 192 с.

³⁹ Дело по заявлению Российской Федерации по спору о соблюдении Республикой Беларусь Договора о ЕАЭС, ст. 125 ТК ТС, ст. 11 и 17 Соглашения о взаимной административной помощи таможенных органов государств — членов Таможенного союза: решение Большой коллегии Суда ЕАЭС от 21 февраля 2017 г. URL: <http://courteurasian.org/page-24051>.

реговоров — 29 случаев нарушения Беларусью права ЕАЭС), но ситуация урегулирована не была⁴⁰.

По результатам рассмотрения дела Большая коллегия Суда постановила: «Удовлетворить заявление Российской Федерации в части, установить факт исполнения Республикой Беларусь не в полном объеме положений статей 1, 3, 4, 25 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года об обеспечении свободы движения товаров, функционировании таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов, стремлении к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза, осуществлении единого таможенного регулирования, статьи 125 Таможенного кодекса Таможенного союза, статей 11 и 17 Соглашения о взаимной административной помощи таможенных органов государств — членов Таможенного союза от 21 мая 2010 года».

Неудивительно, что это дело вызвало серьезный резонанс в юридическом сообществе. Действительно, оно является незначительным только на первый взгляд, так как речь идет о малом ущербе, который Республика Беларусь вполне может возместить без ущерба для своего материального положения и престижа. Но рассматриваемый спор имеет также и политическое значение, — более важное, поскольку затрагивает суверенитет государств-членов и распределение предметов ведения и полномочий между ними и Союзом⁴¹.

Интересен также факт, что к данному решению Большой коллегии Суда было представлено пять особых мнений судей, в которых также поднимался ряд вопросов, связанных с существующими пробелами в праве ЕАЭС. Так, судья Т. Н. Нешатаева в своем особом мнении отметила: «С учетом того, что непризнание решений таможенных органов Российской Федерации органами Республики Беларусь повлекло экспроприацию (лишение права собственности на перевозимые товары), полагаю необходимым отметить, что, к сожалению, пункт 61 Статута Суда не позволяет эффективно рассматривать вопрос о защите прав, в том числе о присуждении разумной компенсации материального и нематериального вреда, предусматривая, что Суд оставляет без рассмотрения требования о возмещении убытков или иные требования имущественного характера. Из этого следует, что международно-правовой обычай полного возме-

ния вреда, закрепленный в международно-правовой практике, которая кодифицирована в статье 34 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года, не может быть реализован Судом при вынесении данного решения, что не исключает возможности защиты прав потерпевших производителей конфискованных товаров в иных юрисдикциях, а также регламентации этих вопросов в будущих актах права ЕАЭС».

В Статуте Суда ЕАЭС закреплено, что государства-члены «могут отнести к компетенции Суда иные споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами» (п. 40 гл. IV приложения № 2 к Договору о ЕАЭС). Таким образом, потенциал Суда ЕАЭС в плане решения межгосударственных споров далеко не исчерпан. Правда, основным препятствием для этого видится приоритет национального права над правом Союза в случае конфликта между ними, особенно в свете положений конституций России и Казахстана. Похоже, эта проблема решена в Европейском Союзе.

Межгосударственные споры в Суде Европейского Союза. Понятие «межгосударственный спор» в учредительных договорах Европейского Союза отсутствует, поскольку контроль за исполнением государствами своих обязательств входит в прерогативу Европейской комиссии. Для этой цели Договор о функционировании Европейского Союза предусматривает «процедуру нарушения» (*procedure of infringement*), которая позволяет в значительной степени избежать конфликтов между государствами-членами, прецеденты которых в Суде ЕС являются единичными. Другими словами, существуют две процедуры нарушения, одна из которых осуществляется Комиссией самостоятельно (процедура по ст. 258 Договора о функционировании Европейского Союза (далее — ДФЕС)), а другая — Комиссией (а затем и Судом ЕС) по инициативе одного из государств-членов (процедура по ст. 259 ДФЕС)⁴².

Процедуре нарушения предшествует предварительная неформальная стадия разрешения спора — «структурированный диалог». Он реализуется через онлайн-платформу, посредством которой Комиссия направляет государству-члену уведомления по любым вопросам, связанным с несоблюдением права ЕС. В течение 10 недель после получения уведомления государство-член может на добровольной основе устранить выявленное нарушение, после чего Комиссия располагает 10 неделями для оценки реакции государства. В результате Комиссия закрывает

⁴⁰ См.: *Кожеуров Я. С.* Вопросы права международной ответственности в решении Суда ЕАЭС от 21 февраля 2017 года по делу «Российская Федерация против Республики Беларусь» // *Lex russica*. 2017. № 12.

⁴¹ Подробнее см.: *Толстых В. Л.* «Небесная» и «земная» жизнь Суда Евразийского экономического союза: обзор решения Суда от 21 февраля 2017 года по делу о соблюдении Белоруссией Договора о ЕАЭС // *Международное правосудие*. 2017. № 4.

⁴² Ранее — ст. 170 Договора о ЕЭС, затем — ст. 227 Договора о Европейском сообществе.

дело или переходит к процедуре нарушения в соответствии со ст. 258 ДФЕС.

Процедура нарушения в соответствии со ст. 258 ДФЕС реализуется Европейской комиссией самостоятельно без участия государства, которое может быть затронуто неисполнением. Источником информации для начала Комиссией процедуры нарушения могут служить пресса, обращения организаций и частных лиц, отчеты экспертов, а также результаты инспекций, проводимых подразделениями Комиссии. Частым сценарием, который используется государством-членом с целью избежать прямого «столкновения» с другим государством-членом, является информирование Комиссии о существующем нарушении для «запуска механизма» ст. 258. По итогу процедуры Комиссия выносит мотивированное заключение (a reasoned opinion), после которого государство-нарушитель «должно привести себя в соответствие с упомянутым заключением»⁴³ в пределах установленного срока.

Процедура нарушения, реализуемая в соответствии со ст. 259 ДФЕС, реализуется по инициативе одного из государств-членов и часто называется «двусторонней» (bilateral procedure of infringement). Согласно абз. 1 указанной статьи «каждое государство-член, которое считает, что другое государство-член не выполнило какое-либо обязательство, возложенное на него согласно Договорам, может передать этот вопрос в Суд Европейского Союза»⁴⁴. Не имеет значения, обладает ли указанное государство-заявитель конкретным интересом в связи с неисполнением обязательства. Предполагается, что все государства-члены и институты Союза «в равной степени заинтересованы в обеспечении устойчивого соблюдения Договоров своими коллегами»⁴⁵.

До обращения в Суд ЕС государство-член обязано обратиться в Европейскую комиссию. Обращение в Комиссию знаменует собой начало первой (административной, предварительной, досудебной) стадии двусторонней процедуры нарушения⁴⁶. С момента

подачи заявления общение сторон осуществляется через посредничество Комиссии, которое предполагает в том числе состязательное производство как в письменной форме, так и с проведением устного слушания.

По итогам расследования Комиссия выносит мотивированное заключение⁴⁷. Если Комиссия сочтет, что данное государство-член не совершило никакого нарушения, то она обычно воздерживается от вынесения мотивированного заключения⁴⁸. Государство-заявитель может обратиться в Суд ЕС, если Комиссия не выносит мотивированное заключение в течение трех месяцев с момента обращения. Фактически это означает, что Комиссия по каким-либо причинам отказывается поддерживать заявителя.

Государство-член может отказаться от досудебной стадии и передать дело непосредственно в Суд ЕС в тех случаях, когда другие государства-члены злоупотребляют полномочиями при осуществлении гармонизации и сближения законодательства (ст. 114 (9) ДФЕС). Статья 348 (2) ДФЕС также допускает отказ от досудебной стадии в случае оспаривания в суде актов государств-членов в сфере национальной безопасности, производства или торговли оружием, боеприпасами и военными материалами, если они отрицательно влияют на конкуренцию на внутреннем рынке. И, наконец, некоторые положения вторичного права предусматривают альтернативные ст. 259 или вспомогательные механизмы разрешения споров.

Неисполнение государством своих обязательств может выражаться как в активных действиях (принятие мер, противоречащих праву ЕС), так и в бездействии. Наиболее частым видом нарушения является неимплементация в срок директив ЕС. Деяния, кото-

сы до передачи дела в суд. Подробнее см.: EU infringement reports for the years 2004 to 2010. URL: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm (дата обращения: 21.09.2020).

⁴⁷ См.: *Koops C. E. Contemplating compliance: European compliance mechanisms in international perspective* (PhD thesis at the Amsterdam Center for International Law (ACIL), 13 March 2014). URL: https://pure.uva.nl/ws/files/2005956/135951_11.pdf (дата обращения: 21.09.2020). Мотивированное заключение, принятое Комиссией по итогам процедуры, не является обязательным к исполнению, но обладает значительным авторитетом и «предсказательной силой». Так, в период с 2002 по 2018 г. Суд ЕС вынес 1418 решений по обращению Комиссии против государств-членов, из них в 1285 случаях (91%) Суд выступил на стороне Комиссии. Вынесение или отказ в вынесении мотивированного заключения служит мощным сигналом к тому, чтобы не обращаться в Суд ЕС. Иными словами, предварительная стадия, проводимая при ведущей роли Комиссии, действует в качестве эффективного «фильтра» при возникновении политических конфликтов между государствами-членами.

⁴⁸ Там же.

⁴³ Статья 258 (2) ДФЕС. Выражение «привести в соответствие» предполагает, что целью процедуры нарушения является не идеальное соблюдение положений права ЕС, а скорее констатация такого соблюдения, которое удовлетворило бы Европейскую комиссию.

⁴⁴ Аналогичный механизм разрешения межгосударственных споров предусмотрен и в Суде Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), в который могут обратиться государства — члены ЕАСТ: Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн.

⁴⁵ *Kochenov D. The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union / A. Jakab, D. Kochenov (eds.) // The Enforcement of EU Law and Values. Oxford, 2017. P. 20.*

⁴⁶ На практике только 5% всех процедур нарушения переходят в судебную фазу — все остальные дела закрывают-

рые совершаются государством, также квалифицируются на намеренные и ненамеренные. Иски, поданные в соответствии со ст. 259 ДФЕС, которые касаются будущих или возможных нарушений, или ограничивающиеся поиском толкования законодательства ЕС, признаются Судом неприемлемыми⁴⁹. Европейская комиссия, если она вынесла мотивированное заключение, участвует в деле, рассматриваемом в Суде ЕС, на стороне заявителя, а если не выносила мотивированное заключение — на стороне ответчика. Комиссия вступает в дело на основании ст. 37 Статута после издания соответствующего приказа (order) председателя Суда.

Подача заявления знаменует начало письменной процедуры, в рамках которой Суд направляет сторонам соответствующие запросы с целью уточнения их требований, а также фактических обстоятельств спора. Именно письменные позиции сторон судебного разбирательства ложатся в основу решения, которое будет в последующем вынесено Судом. В рамках устной процедуры разбирательства заслушиваются доклад судьи-докладчика, а также позиция генерального адвоката. Далее стороны представляют свои устные аргументы, а также отвечают на вопросы, которые задает им Суд. Часто заслушиваются и представители Европейской комиссии, а также других государств, участвующих в деле.

После рассмотрения спора Суд ЕС не только констатирует нарушение, но и обязывает государство принять все необходимые меры для его устранения. Если государство продолжает не исполнять свои обязательства, Комиссия в соответствии со ст. 260 ДФЕС, которая была введена Маастрихтским договором, повторно обращается в Суд с целью не просто констатировать несоблюдение, а указать конкретные меры, которые государство должно реализовать, в том числе возможность финансовых взысканий. Данный иск получает неформальное название «иск о двойном неисполнении»⁵⁰. Финансовые санкции выражаются в виде не только фиксированной суммы, но и пени, которая рассчитывается за каждый день нарушения. При определении размера штрафа Комиссия применяет сложную методику, которая базируется на трех критериях: тяжести нарушения, длительности нарушения и «способности платить» (экономическом потенциале государства).

До сих пор в истории Европейского Союза было лишь несколько случаев прямого «столкновения» государств в Суде ЕС, при этом множество дел, которые были рассмотрены Комиссией, до Суда не до-

шли. Дело C-141/78 «Франция против Соединенного Королевства»⁵¹ касалось французских рыбаков, которые были оштрафованы в Великобритании за нарушение положений британского приказа (order), регламентирующего размеры рыболовных сетей. Франция 13 октября 1977 г. направила в Европейскую комиссию запрос в соответствии со ст. 170 Договора о ЕЭС (ныне — ст. 259 ДФЕС) с целью установить, соответствует ли указанный приказ положениям актов общей структурной политики Союза в отношении рыболовства. Комиссия 22 марта 1978 г. после проведения письменной стадии и устного слушания представила мотивированное заключение, в котором указывалось на нарушение Великобританией своих обязательств в соответствии со ст. 279 ДФЕС. Франция 14 июня обратилась в Суд ЕС. На стороне Франции в рамках судебного разбирательства выступила Европейская комиссия. Решение Суда было вынесено в пользу Франции.

В 1984 г. состоялся второй прецедент применения процедуры нарушения в соответствии со ст. 259 ДФЕС. Комиссия представила мотивированное заключение в конфликте между Францией и Нидерландами, после которого Нидерланды изменили определенные тарифы, которые противоречили праву ЕС. Таким образом, не было необходимости обращаться в Суд ЕС. Два других дела между Ирландией и Францией, а также между Испанией и Соединенным Королевством были разрешены на досудебной стадии до вынесения Комиссией мотивированного заключения.

Дело C-388/95 «Бельгия против Испании»⁵² касалось испанского декрета о правилах простого или квалифицированного наименования происхождения вин, которые, по мнению Бельгии, предусматривали положения, равнозначные введению количественных ограничений на экспорт. Бельгия «обратила внимание Европейской комиссии» на указанные ограничительные меры Испании⁵³. Компетентный представитель Комиссии указал, что с учетом обстоятельств «настаивать на процедуре нарушения было бы нецелесообразным»⁵⁴. Через год Бельгия направила в Комиссию письмо, в котором выразила намерение начать процедуру нарушения в соответствии со ст. 170 Договора о ЕЭС (ныне — ст. 259 ДФЕС). В Комиссии 31 мая 1995 г. были проведены устные слушания, в рамках которых стороны изложили свои правовые позиции и дали отзыв на позицию другой стороны. Бельгия, на стороне которой также выступили Дания, Нидерланды, Финляндия и Великобритания, 13 декабря 1995 г. подала жалобу в Суд ЕС. Испания,

⁴⁹ Case C-364/10 Hungary v. Slovak Republic ECLI:EU:C:2012:630.

⁵⁰ The Year in Review: Annual Report 2019. Luxembourg: the Court of Justice of the European Union, 2019. P. 55. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/rapan_2019_interieur_en_final.pdf (дата обращения: 22.09.2020).

⁵¹ Case C-141/78, French Republic v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:225.

⁵² Case C-388/95 Kingdom of Belgium v. Kingdom of Spain ECLI identifier: ECLI:EU:C:2000:244.

⁵³ Ibid, para. 27.

⁵⁴ Ibid.

поддержанная Италией, Португалией и Европейской комиссией, выступала в качестве ответчика. В требованиях бельгийской стороне также было отказано.

В деле C-145/04 «Испания против Великобритании», решение по которому было принято в 2006 г., рассматривался факт того, что граждане Гибралтара, несмотря на специальное законодательство Великобритании, имели возможность голосовать и выставять свою кандидатуру на выборах в Европейский парламент. Комиссия не вынесла мотивированного заключения, заявив: «Учитывая деликатность основного двустороннего вопроса, Комиссия на данном этапе воздерживается от принятия мотивированного заключения по смыслу ст. 259 и предлагает сторонам найти мирное решение»⁵⁵. Испания утверждала, что граждане Гибралтара, который не является частью Великобритании, не могут быть признаны имеющими право голоса на выборах. Суд последовал аргументации Великобритании (поддержанной Комиссией) о том, что договоры не запрещают государствам-членам предоставлять это право лицам, которые имеют с государством тесную связь, но не являются его гражданами или гражданами Европейского Союза, проживающими на его территории⁵⁶.

В деле C-364/10 «Венгрия против Словакии» 2012 г. рассматривался случай отказа Словакии во въезде в страну президенту Венгрии, о чем ему была направлена дипломатическая нота. Согласно позиции Венгрии указанный запрет противоречил свободе передвижения лиц, которая является одной из базовых четырех свобод внутреннего рынка и имеет самую тесную связь с институтом гражданства ЕС. Венгрия 3 сентября 2009 г. направила письмо в Комиссию с просьбой представить заключение о возможном нарушении Словакией права ЕС. В своем заключении Комиссия указала, что «в соответствии с международным правом государства-члены оставляют за собой право контролировать доступ главы иностранного государства на свою территорию независимо от того, является ли этот глава государства гражданином Союза»⁵⁷. Венгрия 12 октября 2009 г. направила жалобу Председателю Комиссии с просьбой рассмотреть вопрос о целесообразности возбуждения против Словацкой Республики процедуры нарушения обязательств в соответствии со ст. 258 ДФЕС. Отказ Комиссии привел к тому, что Венгрия передала этот вопрос на рассмотрение Комиссии уже в соответствии со ст. 259. Комиссия в мотивированном заключении от 24 июня 2010 г. вопреки обыкновению не просто воздержалась, а издала мотивиро-

ванное заключение в поддержку потенциального нарушителя. Уже в рамках судебного разбирательства Комиссии было предоставлено разрешение вступить в дело на стороне Словакии. По итогам рассмотрения иск Венгрии был отклонен.

В 2015—2017 гг. рассматривалось дело C-591/17 «Австрия против Германии»⁵⁸. В 2015 г. Европейская комиссия по обращению заинтересованных лиц направила Германии официальное уведомление (letter of formal notice) о начале процедуры нарушения в соответствии со ст. 258 ДФЕС. В частности, Комиссия указала, что Германия нарушает ст. 18, 34, 56 и 92 ДФЕС в результате введения налога на пользование транспортной инфраструктурой (виньетки) с одновременным освобождением от уплаты налога на транспортные средства, зарегистрированные в Германии. При этом величины указанных налогов являются сопоставимыми. Совокупный эффект подобных действий являлся дискриминационным и противоречил принципу равного обращения. Комиссия 29 сентября 2016 г. обратилась с иском о неисполнении в Суд ЕС. Однако изменения, внесенные в законодательство Германии, привели к тому, что Комиссия решила отозвать свои требования.

Не согласившись с оценкой Комиссии, Австрия подала заявление в соответствии со ст. 259 ДФЕС. В письме от 11 августа 2017 г. ФРГ отклонила доводы Австрии и обосновала национальные меры, о которых идет речь, главным образом ссылкой на реформу налоговой системы (переход от финансирования посредством налогообложения к финансированию пользователями), а также на соответствие указанных мер Директиве о евровиньетках. В офисе Комиссии 31 августа 2017 г. состоялось слушание, на котором стороны представили свои аргументы. Комиссия не вынесла мотивированного заключения в течение трех месяцев, что предоставило Австрии возможность подать иск в Суд ЕС. Нидерландам и Дании было предоставлено разрешение выступить на стороне Австрии и ФРГ соответственно. Судом ЕС 18 июня 2019 г. было вынесено решение, в котором требования Австрии были удовлетворены.

В 2020 г. было вынесено решение по делу C-457/18 «Словения против Хорватии»⁵⁹, которое касается спора о государственной границе. По мнению Словении, отказ исполнять арбитражное решение, которое касалось делимитации государственной границы между странами, равнозначен отказу Хорватии уважать верховенство права, которое является фундаментальной ценностью ЕС (ст. 2 Договора о Европейском Союзе (далее — ДЕС), принцип лояльного сотрудничества (ст. 4 (3) ДЕС), а также ставит под угрозу достижение целей Союза, таких как миростроительство и еще более тесный союз между

⁵⁵ Case C-145/04 Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ECLI:EU:C:2006:543, para. 32.

⁵⁶ В аналогичном деле, но уже рассматриваемом ЕСПЧ, Суд, напротив, нашел нарушение ст. 3 Протокола 1 Конвенции в деле “Matthews v. UK”.

⁵⁷ Case C-145/04 Kingdom of Spain v. United Kingdom, para. 15.

⁵⁸ Case C-591/17 Austria v. Germany ECLI:EU:C:2019:504.

⁵⁹ C-457/18 Slovenia v. Croatia ECLI:EU:C:2020:65.

нациями. Кроме того, Республика Хорватия лишает Словению возможности применять право ЕС на сухопутной и морской территориях и действовать в соответствии с этим правом. В своем решении, вынесенном 31 января 2020 г., Большая палата указала, что данный иск Суду не подведомствен.

Лишь в дополнение к процедуре нарушения обязательств Суд ЕС воспринял и роль международного суда. Согласно ст. 273 ДФЕС он может выносить решения по любому иному спору между государствами-членами, которые как таковые не относятся к праву Союза, но тесно с ним связаны. Такие споры передаются государствами на основании арбитражного соглашения, после чего они лишаются права ссылаться на иммунитет от юрисдикции⁶⁰. Если государство-член не выполняет решение Суда ЕС по такому иску, Комиссия может установить неисполнение государством своих обязательств и начать процедуру нарушения (ст. 258, 260 ДФЕС).

Подобная арбитражная оговорка в отношении толкования существует в Соглашении об избежании двойного налогообложения доходов и активов 2002 г., заключенном между Германией и Австрией. В соответствии со ст. 14 (2) Соглашения между Грецией и государствами — членами Еврозоны от 8 мая 2010 г. стороны наделили Суд ЕС исключительной юрисдикцией в отношении всех споров, касающихся законности, действительности, толкования или исполнения Соглашения.

Суд ЕС также наделен юрисдикцией в отношении споров, вытекающих из Договора об учреждении Европейского механизма стабильности (ЕМС). Согласно третьему пункту Суд ЕС обладает юрисдикцией в отношении споров, связанных с решением Совета управляющих ЕМС.

Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе (ЭВС), заключенный 2 марта 2012 г. между 25 государствами-членами, предусматривает ряд обязательств, касающихся бюджетной политики. Согласно ст. 3 (2) стороны обязаны включить обязательства по соглашению в национальное, предпочтительно конституционное, право в течение одного года после вступления в силу настоящего Договора. В случае несоблюдения этого обязательства одна или несколько Договаривающихся сторон могут обратиться с иском в Суд ЕС. Решение Суда ЕС является обязательным для сторон разбирательства, которые принимают необходимые меры для выполнения решения Суда в течение срока, определяемого Судом.

Таким образом, межгосударственные споры в Европейском Союзе являются немногочисленными и

имеют чрезвычайный характер. Любые споры между государствами, касающиеся предмета учредительных договоров, рассматриваются в рамках процедуры нарушения при неизменном участии Европейской комиссии, которая обладает широкими дискреционными полномочиями в отношении констатации выявленных нарушений. До начала судебного спора между государствами государство-заявитель проходит значительное количество неформальных и формальных стадий в Европейской комиссии, после чего может быть открыт доступ к Суду ЕС, который не только констатирует нарушение, но и может предусмотреть необходимые меры для восстановления соблюдения права ЕС, в том числе финансовые санкции. Классическая компетенция международного суда сохраняется в рамках механизма, предусмотренного ст. 273 ДФЕС, которая позволяет сторонам распространить юрисдикцию Суда ЕС на соглашения, которые не охватываются компетенцией Европейского Союза, путем подписания арбитражного соглашения. Столь сложные процедуры разрешения межгосударственных споров позволяют направить их в процессуальное русло институтов ЕС и избежать излишней политизации.

Суды интеграционных объединений Латинской Америки и Африки. В послевоенные годы XX в. помимо специализированных международных судов и судов по правам человека созданы суды интеграционных объединений, осуществляющие так называемое интеграционное правосудие⁶¹. Помимо европейского опыта как наиболее признанного важен опыт интеграционных судов Латинской Америки и судов африканского континента, динамично набирающих авторитет.

Малоизвестным остается факт, что старейшим интеграционным судом является Центральноамериканский суд справедливости, учрежденный в 1907 г. и рассмотревший первое дело «Гондурас против Гватемалы и Сальвадора» (о поддержке повстанческого движения в Гондурасе) в 1908 г.⁶² Позднее были созданы Андский Суд (1979 г.) и Карибский суд справедливости (2001 г.)⁶³.

⁶¹ См.: *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Интеграционное правосудие в современном мире. Основные модели. М., 2017. 112 с.; *Исполинов А. С.* Суды региональных интеграционных объединений в системе международного правосудия (на примере Суда ЕС и Суда ЕАЭС). М., 2018. 311 с.; *Ковлер А. И., Фокин Е. А., Черенкова В. С.* Органы международного правосудия в интеграционных системах современного мира // *Международное правосудие*. 2019. № 2. С. 44—61.

⁶² *Honduras v. Guatemala and El Salvador*. CACJ. Judgment of 19 December 190 // *The American Journal of International Law*. 1909. Vol. 3. No. 2. P. 434—436.

⁶³ Карибский суд справедливости фактически приступил к работе в 2002 г.

⁶⁰ Статья 273 должна рассматриваться в свете ст. 344 ДФЕС, которая предусматривает, что государства-члены обязуются не предоставлять споры в отношении толкования и применения Договоров на разрешение какими-либо иными способами, чем предусмотрены самими договорами.

Особенностью Андского сообщества наций и его суда является постепенная эволюция в сторону права ЕС и Суда ЕС, послуживших им моделью: от признания полномочий национальных судов применять наряду с национальным правом нормы Андского сообщества при разрешении конкретных дел до постепенного утверждения приоритета интеграционного права в случае конфликта толкований⁶⁴. Решения Суда обязательны для всех стран-участниц без какого-либо дополнительного подтверждения. Государства-члены в принципе не вправе обращаться в другой суд или арбитраж для решения возникших между ними споров.

Карибское сообщество, или КАРИКОМ, учредившее Карибский суд справедливости, пошло по пути реализации модели Суда ЕС, в то время как Общий рынок стран Южной Америки — МЕРКОСУР учредил арбитраж *ad hoc* и Постоянный ревизионный суд, рассматривающий жалобы как корпораций, так и государств⁶⁵.

На Африканском континенте достаточно активно действуют Суд Восточноафриканского сообщества, Трибунал Сообщества развития Юга Африки, Суд экономического сообщества западноевропейских государств и др.⁶⁶ Помимо толкования учредительных договоров соответствующих интеграционных объединений эти суды выносят — в принципе обязательные к исполнению — решения по межгосударственным спорам и нарушениям социальных и иных прав граждан государств-участников. Ввиду низкой исполнительской дисциплины государств-участников в последнее время проявилась тенденция передавать контроль за исполнением решений этих судов политическим органам на уровне глав государств и правительств. Таким образом, региональные и интеграционные суды Африки вынуждены маневрировать между правом и политикой.

Межгосударственная жалоба в Европейском суде по правам человека. Межгосударственные жалобы, предусмотренные действующей ст. 33 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, — довольно редкое явление в истории применения Конвенции: за все годы ее действия в Европейскую комиссию по правам человека (действовала до 1 ноября 1998 г.) и в Европейский суд поступило 25 межгосударственных жалоб, из них до рассмотрения дела по существу Судом дошли пока только три дела: «Ирландия против Соединенного Королевства» (постановление от 18 января 1978 г.), «Кипр против Турции» (постановление от 10 мая 2001 г.), «Грузия против России (№ 1)» (постановление от 3 июля

2014 г.). Еще одно дело «Дания против Турции» завершилось «дружественным урегулированием» (постановление от 5 апреля 2000 г.).

Эскалация военных действий в Нагорном Карабахе осенью 2020 г. имела следствием, как указывалось выше, межгосударственные жалобы Армении против Азербайджана и Турции.

В настоящее время на рассмотрении Суда находятся дела по жалобам «Словения против Хорватии»), две жалобы Грузии против России (события 2008 г. и их последствия), пять жалоб Украины против России (две по событиям 2014 г., другие — по вывозу детей из зоны военных действий на Донбассе, по задержанию украинских граждан, совершавших уголовно наказуемые деяния, по событиям в Керченском проливе в ноябре 2018 г.), жалоба «Нидерланды против России» (инцидент с самолетом малайзийской авиакомпании), жалобы «Лихтенштейн против Чешской Республики» (конфискация собственности после Второй мировой войны), «Армения против Азербайджана». Еще одна жалоба Грузии против России (№ 61186/09) снята с рассмотрения ввиду нарушения шестимесячного срока представления жалобы в полном объеме (решение Суда от 16 марта 2010 г.).

Возникновение положения ст. 33 Конвенции о межгосударственных жалобах связано с тем, что в ходе трудных переговоров 1948—1950 гг. по подготовке Конвенции государства-участники с трудом соглашались на уступку части своего суверенитета наднациональному судебному органу и готовы были это сделать на определенных условиях только по отношению к Европейской комиссии по правам человека как своеобразному буферу между ними и работающим на непостоянной основе Судом. Право на индивидуальную жалобу оставалось факультативным (Франция признала это право в мае 1974 г., Греция в ноябре 1985 г., а Турция в январе 1987 г.), как и обязательность юрисдикции Суда (Франция признала ее только в 1981 г., Греция в 1979 г., Турция в январе 1990 г.). Только на межгосударственные жалобы (и то исключительно в Комиссию) государства соглашались сразу. Так появилась ст. 24 Конвенции в редакции, просуществовавшей до 1 ноября 1998 г.: «Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Комиссию через Генерального Секретаря Совета Европы вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции другой Высокой Договаривающейся Стороной» (обращаем внимание на осторожную формулировку о «предполагаемом нарушении»).

Таким образом, Суд вообще практически выводился из процедуры, которая обычно завершалась докладом Комиссии «через голову» Суда непосредственно Комитету Министров Совета Европы, что превращало межгосударственную жалобу в разновидность «дипломатической защиты», хотя некоторые комментаторы отвергают подобное сравнение,

⁶⁴ ACJ. Case No. 43-IP-2014, Ruling of 11 June 2014, point 14.

⁶⁵ Подробнее см.: Международное правосудие как фактор интеграции / отв. ред. Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер. М., 2019. С. 110—127 (автор гл. 5 — В. С. Черенкова).

⁶⁶ Там же. С. 128—156 (автор гл. 6 — М. Г. Мехтиев).

видя в таком действии нечто напоминающее *actio popularis*, когда государство-заявитель не обязано объявлять себя непосредственной жертвой предполагаемого нарушения, а, образно говоря, болеет душой за общее дело⁶⁷. Такое «романтическое» видение межгосударственной жалобы выразил и М. де Сальвиа, долготелетний Секретарь Комиссии: «Эта жалоба отражает идею, в соответствии с которой каждое Государство ответственно перед сообществом Государств, связанных Конвенцией, за любые нарушения прав человека, которые могут быть ему вменены. Она также представляет собой наиболее очевидную форму солидарности, которая установилась в Европе между странами, придерживающимися одних и тех же идеалов»⁶⁸.

Только с реформой Суда по Протоколу № 11, упразднившей Комиссию, ст. 24 перешла в новый текст Конвенции в виде нынешней ст. 33: «Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной».

Обратим внимание на следующий нюанс: во французском тексте говорится о «нарушении, которое по ее [стороны-заявителя] убеждению может быть вменено другой [стороне]... — «qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre [partie]»; в английском — просто о «предполагаемом нарушении» — “alleged breach”. Этот английский вариант объективно усиливает абстрактный характер межгосударственной жалобы.

Абстрактный характер жалобы типа *actio popularis* получил, тем не менее, признание Комиссии в деле «Австрия против Италии» (1960 г.), касающемся «притеснений» нескольких немецкоговорящих тирольцев, проживающих на севере Италии (на самом деле убивших итальянского таможенника): «...[государство-заявитель] не должно рассматриваться как осуществляющее действия в защиту своих собственных интересов, а скорее как действующее перед Комиссией по поводу предполагаемого нарушения общественного порядка в Европе»⁶⁹.

Это действие в форме солидарности «между странами, придерживающимися одних идеалов» (цитировавшийся М. де Сальвиа) характерно для двух жалоб против Греции: «Дания, Норвегия, Швеция и Нидерланды против Греции (I)» 1967 г. и «Дания, Норвегия, Швеция и Нидерланды против Греции (II)» 1970 г., а также жалобы указанных Скандинавских стран, Франции и Нидерландов против Турции 1982 г. Они касались «нарушений демократии» военными режимами.

Обычно такие дела завершались признанием Комиссией их приемлемости и передачей доклада в Комитет Министров, где дела переходили в стадию «дипломатических усилий» по их урегулированию.

Другая категория жалоб касается ситуаций, в которых непосредственно затронуты права граждан государств-заявителей. Две жалобы «Греция против Соединенного Королевства» 1956 и 1957 гг. касались действий британских властей, контролирующих в то время Кипр, против греков-киприотов — они также прошли стадии приемлемости и доклада в КМ СЕ.

Две жалобы Ирландии против Великобритании 1971 и 1972 гг. касались не только предполагаемого жестокого обращения британских властей с ирландскими католиками, но и законодательства о статусе католиков в Северной Ирландии, требующих союза с Ирландской Республикой. И если вторая жалоба была снята с рассмотрения, то первая, пройдя все стадии, завершилась принятием полноценного постановления ЕСПЧ 18 января 1978 г., первого постановления Суда по межгосударственной жалобе (*Ireland v. UK*, п. 5310/1971, 18/01/1978). В этом деле Суд развил понятие «административной практики» как серии повторяющихся нарушений, когда каждое конкретное нарушение не нуждается в доказательстве. Что касается сути дела, то Суд нашел ряд нарушений по ст. 3, сделав уточнение, что речь идет об унижающем достоинство человека обращении, а не о пытках. Суд признал применимость ст. 15 (отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях) в отношении обязательства по ст. 6 (справедливое судебное разбирательство) и отсутствие в связи с этим нарушения ст. 14 (запрет дискриминации).

Другая жалоба этой категории «Дания против Турции» (1997 г.) по факту жестокого обращения турецких властей с датским гражданином турецкого происхождения завершилась заключением «дружественного урегулирования»: турки признали факты пыток и изменили уголовный кодекс в сторону усиления ответственности за применение пыток, а также приняли серию должностных инструкций.

Наконец, самым резонансным на сегодняшний день остается дело «Кипр против Турции» № 25781/94 (постановление Большой палаты от 10 мая 2001 г.)⁷⁰. Резолютивная часть (более шести страниц) фиксирует продолжающееся нарушение ст. 3, 5, 8, 13 и ст. 1 Протокола № 1 и отсутствие нарушений ст. 4, 6, 9, 10, 11 и по ряду аспектов ст. 13 и ст. 1 Протокола № 1. При этом большинство судей высказали несовпадающие и особые мнения по ряду выводов Суда.

Постановление интересно тем, что развивает выводы постановления «Лоизиду против Турции»

⁶⁷ См.: Гомьен Д. и др. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия. М., 1998. С. 53.

⁶⁸ Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. СПб., 2004. С. 796.

⁶⁹ *Austria v. Italy*, N 788/60, Yearbook VI, p. 116, § 140.

⁷⁰ Берестнев Ю. Ю., Дерковская А. О., Крючкова Е. В. и др. Европейский Суд по правам человека. Избранные постановления 1999—2001 гг. и комментарии. М., 2002. С. 443—563.

(23 марта 1995 г.) о *locus standi* властей государства заявителя и его правовой заинтересованности в подаче жалобы; об ответственности государства-ответчика (так называемая экстратерриториальная юрисдикция — *extra-territorial jurisdiction*), о недопустимости правового вакуума на подконтрольной территории, о невозможности удовлетворить требования о полном исчерпании всех внутригосударственных средств правовой защиты и другие выводы, которые затем будут автоматически перенесены в мотивы решений по делу «Илашку и другие против Молдовы и России» (2004 г.).

Помимо указанных выше и формально зарегистрированных как межгосударственные жалобы, к категории фактически межгосударственных жалоб можно отнести дела, касающиеся вооруженных конфликтов, из которых помимо «дела Илашку» следует отметить такие, как «Варнава и другие против Турции» (*Varnava and Others v. Turkey*, 18 сентября 2009 г.), «Палич против Боснии и Герцеговины» (*Palić v. Bosnia and Herzegovina*, 15 февраля 2011 г.), «Маргуш против Хорватии» (*Margus v. Croatia*, 27 мая 2014 г.), «Шигаров и другие против Армении» (*Chigarov e.a. v. Armenia*, 16 июня 2015 г.) и «Саргсян против Азербайджана» (*Sargsyan v. Azerbaidjan*, 16 июня 2015 г.) по событиям в Нагорном Карабахе. После событий августа 2008 г. в Суд направлено более 1,5 тыс. жалоб из Осетии против Грузии и несколько десятков жалоб граждан Грузии против России, а после событий 2014 г. на Востоке Украины — более 7 тыс. жалоб против Украины либо России. Новая фаза военного конфликта в Нагорном Карабахе осенью 2020 г., повлекшая человеческие жертвы и разрушения, также пополнила статистику индивидуальных жалоб. Эти дела служат «фактическим фоном» для межгосударственных или квазимежгосударственных жалоб. Напомним, что делу «Кипр против Турции» предшествовали «дело Лоизиду» и десятки других индивидуальных жалоб из этой серии.

Опыт показывает, что основу будущего решения Суда составляет отношение его к процессуальным вопросам и к вопросу о приемлемости. Так, была «деклассифицирована» (снята с рассмотрения) жалоба «Кипр против Турции (II)» (1975 г.), снята с рассмотрения по указанным выше формальным признакам жалоба «Грузия против России (III)».

Другой критический порог прохождения жалобы — решение вопроса о приемлемости. Здесь следует отметить, что порог доказанности (так называемый принцип *prima facie* доказательств) ниже, чем в индивидуальных жалобах; достаточно сослаться на серию фактов, свидетельствующих об «административной практике» или о «продолжающихся нарушениях». Для ситуаций вооруженных конфликтов (турецкие «курдские» дела, российские «чеченские» дела) Суд установил, что практически неприменимо требование исчерпанности средств правовой защи-

ты, а для продолжающихся нарушений — требование шести месяцев. В ряде ситуаций государству-ответчику заявителем вменялось не активное участие в совершении нарушений, а «пассивная», созерцательная, терпимая позиция его представителей по отношению к нарушениям (в деле Грузия II).

Слабая доказательная база, судя по пресс-релизам Европейского Суда, отличает украинские жалобы против России. К сожалению, Суд прекратил практику миссий по установлению фактов (*fact-finding mission*) на местах и ограничивается письменными (в редких случаях — видео-) материалами в качестве доказательственной базы.

В последней из зарегистрированных межгосударственных жалоб «Лихтенштейн против Чешской республики» обоснованы претензии к актам правительства Бенеша 1945 г. о конфискации собственности подданных княжества, включая самого князя, и проведению 33 процессов, возбужденных с целью вернуть утраченную собственность (последний проигранный процесс — решение в феврале 2020 г. Конституционного суда Чешской Республики). Напомним, что Ганс-Адам II уже проиграл дело по аналогичной жалобе против Германии в 2001 г.

Еще одна проблема межгосударственных жалоб — это исполнение постановлений Суда, особенно в части выплаты присужденных компенсаций. Более 13 лет потребовалось Суду, чтобы определить сумму компенсаций по делу «Кипр против Турции», несколько лет — по делу «Грузия против России (№ 1)», причем до сих пор не определен круг бенефициаров этих компенсаций.

Межгосударственные жалобы, таким образом, представляют собой дополнительное бремя для Европейского Суда по правам человека, чье предназначение — прежде всего защита индивидуальных и коллективных прав, а не интересов государств в отличие от Международного суда ООН, даже если эти государства и выступают защитниками прав человека своих граждан. Возможно, в будущем государства — участники Конвенции придут к выводу о введении дополнительных критериев приемлемости межгосударственных жалоб либо решат вывести ст. 33 за рамки Конвенции.

Заключение. Проведенный анализ практики судебного и квазисудебного рассмотрения споров между государствами позволяет сделать несколько обобщений.

Третейское, арбитражное и судебное решение межгосударственных конфликтов стало установившейся практикой с давних времен. Оно позволяет направлять эти конфликты в правовое, т. е. мирное, русло и служит важным фактором международной безопасности.

Различны процедуры и методы оценки доказательств при рассмотрении споров между государствами, но общим правилом стало согласие споря-

щих государств в отношении компетенции решающего спор органа, а также на обязательное исполнение его решения.

Политический элемент в споре между государствами весьма часто является сопутствующим фактором такого спора, равно как и проблема соотношения национального суверенитета и юрисдикции наднационального органа. Это предполагает четкую

правовую регламентацию процедуры и оценки доказательств, сводящую к минимуму судебское усмотрение. Между тем размытость такой регламентации становится серьезным препятствием для вынесения объективного решения судебного органа и подрывает его авторитет. У Комиссии международного права ООН есть основания начать исследовательскую работу в этом направлении.

Библиографический список

- Burke-White W. W. International Legal Pluralism // *Michigan Journal of International Law*. 2004. Vol. 25. No. 4.
- Kochenov D. The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union / A. Jakab, D. Kochenov (eds.) // *The Enforcement of EU Law and Values*. Oxford, 2017.
- Koops C. E. Contemplating compliance: European compliance mechanisms in international perspective (PhD thesis at the Amsterdam Center for International Law (ACIL), 13 March 2014). URL: https://pure.uva.nl/ws/files/2005956/135951_11.pdf (дата обращения: 21.09.2020).
- Аргунов В. В., Долова М. О. О так называемых стандартах доказывания применительно к отечественному судопроизводству // *Вестник гражданского процесса*. 2019. № 2.
- Баскин Ю. Я., Фельдман Д. И. История международного права. М., 1990.
- Берестнев Ю. Ю., Дерковская А. О., Крючкова Е. В. и др. Европейский Суд по правам человека. Избранные постановления 1999—2001 гг. и комментарии. М., 2002.
- Буткевич О. В. У истоков международного права. СПб., 2008.
- Винницкий Д. В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики. М., 2017.
- Гаджиев Х. И. Вопросы доказывания в практике Европейского суда по правам человека // *Журнал российского права*. 2018. № 6.
- Гальперин М. Л., Борисова Я. Ю. Международное правосудие: право против фактов? // *Закон*. 2019. № 5.
- Гомьен Д. и др. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия. М., 1998.
- Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. СПб., 2004.
- Дедов Д. И., Гаджиев Х. И. Комментарий к постановлению Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу «Молла Сали против Греции» // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2020. № 6.
- Институты международного правосудия / под ред. В. Л. Толстых. М., 2014.
- Исполинов А. С. Исполнение решений международных судов: теория и практика // *Международное правосудие*. 2017. № 1.
- Исполинов А. С. Суды региональных интеграционных объединений в системе международного правосудия (на примере Суда ЕС и Суда ЕАЭС). М., 2018. 311 с.
- Капустин А. Я. Международные суды: тенденции развития и влияние на национальные правовые системы // *Государство и право*. 2018. № 7.
- Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2016. 192 с.
- Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Интеграционное правосудие в современном мире. Основные модели. М., 2017. 112 с.
- Ковлер А. И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М., 2016.
- Ковлер А. И., Фокин Е. А., Черенкова В. С. Органы международного правосудия в интеграционных системах современного мира // *Международное правосудие*. 2019. № 2.
- Кожевников Ф. И., Шармазанов Г. В. Международный суд ООН: организация, цели, практика. М., 1971.
- Кожеуров Я. С. Вопросы права международной ответственности в решении Суда ЕАЭС от 21 февраля 2017 года по делу «Российская Федерация против Республики Беларусь» // *Lex russica*. 2017. № 12.
- Колос Д. Г. Проблемные вопросы компетенции суда ЕАЭС по разрешению споров. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-voprosy-kompetentsii-suda-eaes-po-razresheniyu-sporov>.
- Костин А. А. Правовые основания признания и исполнения иностранных судебных решений в Российской Федерации. М., 2020.
- Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. М., 2014.
- Международное правосудие как фактор интеграции / отв. ред. Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер. М., 2019.
- Орлова Е. С. Конкуренция юрисдикций международных судебных органов при рассмотрении международных морских споров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
- Пименова С. Д. Обеспечительные меры в практике Международного Суда ООН // *Международное правосудие*. 2020. № 2 (34).
- Плутарх. Сравнительные жизнеописания: в 2 т. 2-е изд. Т. 1. М., 1994.
- Пунжин С. М. Процессуальное право Международного суда ООН: временные меры (часть 2) // *Международное правосудие*. 2016. № 1.

- Рачков И. В. Всемирная торговая организация: право и институты: учеб. пособие. М., 2019.
- Симонова Н. С. Проблема обязательной юрисдикции Международного суда ООН сквозь призму способов ее признания // Международное публичное и частное право. 2016. № 4.
- Смбатян А. С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. М., 2012.
- Тацит К. Сочинения: в 2 т. Т. 1: Анналы. Малые произведения. М., 1993. Кн. IV. 43.
- Толстых В. Л. «Небесная» и «земная» жизнь Суда Евразийского экономического союза: обзор решения Суда от 21 февраля 2017 года по делу о соблюдении Белоруссией Договора о ЕАЭС // Международное правосудие. 2017. № 4.
- Толстых В. Л. Международные суды и их практика: учеб. пособие. М., 2015.
- Хадсон М. О. Эволюция международных судов // Международные суды в прошлом и будущем. Пер. с англ. М., 1947.
- Чайка К. Л. Конституционализация интеграционных правов порядков как феномен международного права? // Международное правосудие. 2020. № 1.

Inter-State Applications in International Courts: History and Prospects

A. Ya. Kapustin, A. I. Kovler, A. M. Belyalova, Ya. I. Lebedeva, E. A. Fokin

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: kapustin@izak.ru

DOI: 10.12737/jflcl.2020.056

Present article is a comparative study of the practice of settlement of inter-state disputes in the main international judicial bodies. At the same time, the article aims to show that the activity of international courts to consider inter-state conflicts is historically determined. Moreover, the original conceptual purpose of international justice was exactly to resolve disputes between states.

The article reveals the approaches of the main bodies of international justice — the UN International Court of Justice, the European Court of Human Rights, courts of integration associations. Thus, the UN International Court of Justice has developed the most extensive practice of interstate disputes' settlement. The article shows the evolution of its law enforcement approaches. Special attention is paid to the comparison of the activities of the International Court of Justice with other international courts — both common features and specifics are shown. The section on the ECtHR demonstrates that there are no sufficient grounds for conclusions about the politicization of its activities for the inter-state disputes' settlement. At the same time, special attention is drawn to the somewhat alien nature of the procedure for inter-state applications for a body specializing in the protection of human rights. On the contrary, in the European Union, resolving inter-state contradictions through the Union's institutional mechanism is a top priority. However, the main principle for resolving contradictions is a lengthy pre-trial procedure in dialogue with the European Commission, and only in exceptional cases do member states meet in the EU Court of Justice.

Keywords: inter-state application, international justice, European Court of Human Rights, International Court of Justice, EU Court of Justice.

For citation: Kapustin A. Ya., Kovler A. I., Belyalova A. M., Lebedeva Ya. I., Fokin E. A. Inter-State Applications in International Courts: History and Prospects. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 6, pp. 116—134. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2020.056

References

- Argunov V. V., Dolova M. O. O tak nazyvaemykh standartakh dokazyvaniya primenitel'no k otechestvennomu sudoproizvodstvu. *Vestnik grazhdanskogo protsessa*, 2019, no. 2.
- Baskin Yu. Ya., Fel'dman D. I. *Istoriya mezhdunarodnogo prava*. Moscow, 1990.
- Berestnev Yu. Yu., Derkovskaya A. O., Kryuchkova E. V. et al. *Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka. Izbrannye postanovleniya 1999—2001 i kommentarii*. Moscow, 2002.
- Burke-White W. W. International Legal Pluralism. *Michigan Journal of International Law*, 2004, vol. 25, no. 4.
- Butkevich O. V. Razreshenie mezhdunarodnykh sporov v Srednie veka. *Instituty mezhdunarodnogo pravosudiya*. Ed. by V. L. Tolstykh. Moscow, 2014.
- Butkevich O. V. U istokov mezhdunarodnogo prava. St. Petersburg, 2008.
- Chayka K. L. The Constitutionalization of the Right of Integration Associations: An Independent Phenomenon or Echoes of Global Constitutionalism? *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2020, no. 1, pp. 67—78. (In Russ.)
- De Sal'via M. Pretsedenty Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka. St. Petersburg, 2004.
- Dedov D. I., Hajiyeve Kh. I. Commentary on the Judgment of the ECtHR Grand Chamber in the Case “Molla Sali v. Greece”. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 6, pp. 135—145. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2020.057
- Gadzhiev Kh. I. Evidence Issues in the Practice of the European Court of Human Rights. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2018, no. 6, pp. 78—95. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_6_8

- Gal'perin M. L., Borisova Ya. Yu. Mezhdunarodnoe pravosudie: pravo protiv faktov? *Zakon*, 2019, no. 5.
- Gom'en D. et al. Evropeyskaya Konventsia o pravakh cheloveka i Evropeyskaya sotsial'naya khartiya. Moscow, 1998.
- Ispolinov A. S. Compliance with the Judgements of International Courts: Theory and Practice. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2017, no. 1, pp. 45—67. (In Russ.)
- Ispolinov A. S. Sudy regional'nykh integratsionnykh ob"edineniy v sisteme mezhdunarodnogo pravosudiya (na primere Suda ES i Suda EAES). Moscow, 2018. 311 p.
- Kapustin A. Ya. Mezhdunarodnye sudy: tendentsii razvitiya i vliyanie na natsional'nye pravovye sistemy. *Gosudarstvo i pravo*, 2018, no. 7.
- Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O. Integratsionnoe pravosudie v sovremennom mire. Osnovnye modeli. Moscow, 2017. 112 p.
- Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O. Pravo Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuza. Ed. by S. Yu. Kashkin. Moscow, 2016. 192 p.
- Khadson M. O. Evolyutsiya mezhdunarodnykh sudov. *Mezhdunarodnye sudy v proshlom i budushchem*. Moscow, 1947.
- Kochenov D. The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union. Ed. by A. Jakab, D. Kochenov. *The Enforcement of EU Law and Values*. Oxford, 2017.
- Kolos D. G. Problemnye voprosy kompetentsii suda EAES po razresheniyu sporov. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-voprosy-kompetentsii-suda-eaes-po-razresheniyu-sporov>.
- Koops C. E. Contemplating compliance: European compliance mechanisms in international perspective (PhD thesis at the Amsterdam Center for International Law (ACIL), 13 March 2014). Available at: https://pure.uva.nl/ws/files/2005956/135951_11.pdf (accessed 21.09.2020).
- Kostin A. A. Pravovye osnovaniya priznaniya i ispolneniya inostrannykh sudebnykh resheniy v Rossiyskoy Federatsii. Moscow, 2020.
- Kovler A. I. Evropeyskaya integratsiya: federalistskiy proekt (istoriko-pravovoy ocherk). Moscow, 2016.
- Kovler A. I., Fokin E. A., Cherenkova V. S. Organy mezhdunarodnogo pravosudiya v integratsionnykh sistemakh sovremennogo mira. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2019, no. 2.
- Kozheurov Y. S. The Issues of the International Responsibility in the Decision of the EEU Court of February 21, 2017 in 'The Russian Federation v. The Republic of Belarus' Case. *Lex russica*, 2017, no. 12, pp. 133—146. (In Russ.)
- Kozhevnikov F. I., Sharmazanashvili G. V. Mezhdunarodnyy sud OON: organizatsiya, tseli, praktika. Moscow, 1971.
- Martens F. F. Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo tsivilizovannykh narodov. Vol. 1. Moscow, 2014.
- Mezhdunarodnoe pravosudie kak faktor integratsii. Ed. by T. Y. Khabrieva, A. I. Kovler. Moscow, 2019.
- Orlova E. S. Konkurentsia yurisdiktsiy mezhdunarodnykh sudebnykh organov pri rassmotrenii mezhdunarodnykh morskikh sporov. Cand. diss. Moscow, 2020.
- Pimenova S. D. Obespechitel'nye mery v praktike Mezhdunarodnogo Suda OON. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2020, no. 2 (34).
- Plutarkh. Sravnitel'nye zhizneopisaniya. 2nd ed. Vol. 1. Moscow, 1994.
- Punzhin S. M. Procedural Law of the International Court of Justice: Provisional Measures (Part 2). *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2016, no. 1, pp. 37—58. (In Russ.)
- Rachkov I. V. Vsemirnaya trgovaya organizatsiya: pravo i instituty. Moscow, 2019.
- Simonova N. S. Problema obyazatel'noy yurisdiktsii Mezhdunarodnogo suda OON skvoz' prizmu sposobov ee priznaniya. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, 2016, no. 4.
- Smbatyan A. S. Resheniya organov mezhdunarodnogo pravosudiya v sisteme mezhdunarodnogo publichnogo prava. Moscow, 2012.
- Tatsit K. Sochineniya. Vol. 1: Annaly. Malye proizvedeniya. Moscow, 1993. Book IV.
- Tolstykh V. L. Mezhdunarodnye sudy i ikh praktika. Moscow, 2015.
- Tolstykh V. L. The “Heavenly” and “Earthly” Life 18 of the Court of the Eurasian Economic Union: A Review of the Judgment of the Court in the Case Involving Belarus' Adherence to the Treaty on the EEU. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2017, no. 4, pp. 18—25. (In Russ.)
- Vinnitskiy D. V. Mezhdunarodnoe nalogovoe pravo: problemy teorii i praktiki. Moscow, 2017.