

*Лекция*

КОНСТИТУЦИЯ  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

**Тема: № 7/1**

**«Международно-правовые основы  
деятельности государств по  
обеспечению безопасности»**



**Доцент кафедры  
теории и истории государства  
и права, к.ю.н., доцент  
Шеншин Виктор Михайлович**

# Учебные вопросы:

1. Рост значимости политико-правовых средств обеспечения безопасности государства.
2. Международные документы и принципы обеспечения безопасности мира.
3. Верховенство норм международного права и национальные интересы России.

## Учебные вопросы

1. Рост значимости политико-правовых средств обеспечения безопасности государства.



создавались народами земли в течение многих столетий именно с целью поддержания мира и безопасности государств. В преамбуле Устава ООН прямо говорится о назначении современного международного права: «**избавить грядущие поколения от ужасов новой мировой войны**». Поэтому принято вести речь о праве международной безопасности как точке соприкосновения международного права и национальной безопасности.

Дело в том, что безопасность одного государства связана с безопасностью мира в целом: **безопасность отдельного государства зависит от обеспечения безопасности всех государств, безопасность всех предполагает безопасность каждого государства**. Это особенно четко прослеживается в целом ряде нормативных актов международного характера. Например, Заключительный акт Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) содержит большое количество моментов регламентации совместного обеспечения отдельных видов безопасности, важных для стран-участников: экологическая, военная, миграционная, информационная и др.

Вся система международного права по своей логике призвана обеспечивать национальную безопасность национальных государств, а в итоге и конкретного человека. Этот принцип идет еще с римского права:

*hominum causa omne ius gentium constitutum est* (**все международное право создано для**

Основным связующим звеном между национальной безопасностью и международным правом является Министерство иностранных дел, в число полномочий которого входит **реализация дипломатическими и международно-правовыми средствами усилий Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности**. Для этого Россия является постоянным членом Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, участником общеевропейского процесса и других региональных механизмов.

Одним из средств является также **сотрудничество в рамках двусторонних договоров**. Например, военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами является важным фактором обеспечения национальной безопасности, внешнеполитических и внешнеэкономических интересов государства, сохранения потенциала оборонно-промышленного комплекса страны, получения средств на разработку перспективных образцов вооружения и военной техники и т.п.

**Выработка общих стандартов безопасности также является важным средством обеспечения национальной безопасности.** Например, за последние годы в международное морское право прочно вошло понятие «стандарты безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения». В Конвенции ООН по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) и в ряде других международных правовых актов, регулирующих защиту морской среды от аварийного загрязнения с судов, урегулированы вопросы безопасности мореплавания. Без международно-правового сотрудничества не решить проблему угрозы пиратства и морского разбоя. Совет Безопасности ООН принял ряд резолюций, касающихся оперативных мероприятий в целях подавления пиратства, однако, несмотря на все меры, которые предпринимают государства в целях недопущения пиратства и морского разбоя в Аденском заливе, включая патрулирование морских коридоров (около 45 кораблей ВМФ России, Канады, США, КНР, Дании, Франции, Нидерландов, Индии, Пакистана, Ирана, Малайзии, Австралии и других государств), упрямая статистика говорит о том, что количество захватов в этом регионе только растет. В связи с этим Совет Безопасности рекомендует государствам создать контактный центр по всем аспектам борьбы с пиратством и вооруженным разбоем.

Основные принципы международного права связаны с безопасностью национального государства: **принцип неприменения силы; мирного разрешения споров, разоружения и т.д.**

В современном международном праве выделено отдельной отраслью право международной безопасности, которое регулирует отношения, связанные с предотвращением войны и эскалации международной напряженности; с созданием системы международной безопасности, разоружением и ограничением вооружений. Право международной безопасности включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права; международно-правовые режимы обеспечения безопасности; организации международной безопасности.

Среди режимов можно выделить **режим мирного разрешения международных споров** (переговоры, обследования, посредничества, примирения и т.д.); **режим поддержания международного мира и безопасности**, не связанный с использованием Вооруженных Сил, и режим принуждения к миру с использованием Вооруженных Сил; **режим разоружения, сокращения и ограничения вооружений; режим международного контроля.**

**Институты международной безопасности могут обеспечивать всеобщую**

**безопасность.** Среди них – основные органы ООН (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Международный суд, Секретариат), вспомогательные органы (Комиссия международного права, ПРООН, ЮНКТАД и др.), специализированные учреждения ООН, а также международные организации, приобретающие в силу большого количества членов характер универсальности (такие, как МАГАТЭ, которое реализует режим международного контроля над обязательствами 187 государств). В свою очередь, **региональную безопасность обеспечивают региональные соглашения и организации** (созданные и функционирующие в соответствии с гл. VIII Устава ООН – Европейский Союз, ОБСЕ, СНГ и ряд других). Такую же роль играют соглашения о коллективной обороне (созданные в соответствии со ст. 51 Устава ООН: Договор Рио-деЖанейро (1948 г.), Вашингтонский договор о создании НАТО (1949 г.), Договор АНЗЮС (1952 г.), Договор о коллективной безопасности Лиги арабских государств (1952 г.), Договоры СЕАТО (1955 г.) и многие другие).

В современных условиях с учетом новых вызовов и угроз на первый план выходят **договоры, которые направлены на предотвращение и пресечение международного терроризма:** Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.), Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.), Европейская конвенция о пресечении терроризма (1988 г.) и Дополнительный протокол к ней (2003 г.), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.) и Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2004 г.) и др.



**правовых институтов.** Разнообразные договоры международно-правового характера обеспечивают поддержку борьбы с преступностью и национальную безопасность: многосторонние межгосударственные договоры, которые регламентируют различные виды международного сотрудничества в сфере раскрытия и расследования преступлений; международные договоры о борьбе с отдельными видами преступлений (например, Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1950 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Конвенция о физической защите ядерного материала 1979 г., Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского пароходства 1988 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенция об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем, 1990г.); двусторонние международные договоры, которые регулируют международное сотрудничество России в расследовании преступлений с отдельными государствами. Сейчас в России действует большое количество двусторонних договоров о правовой помощи со странами как ближнего, так и дальнего зарубежья. Они устанавливают объем и виды правовой помощи при расследовании преступлений, возможность использования процессуального законодательства запрашивающей стороны во время выполнения поручения, условия, основания и порядок выдачи лица для уголовного

Для успешного сотрудничества в борьбе с преступностью заключаются **соглашения между правительствами государств** (межгосударственные соглашения), а также **международные договоры межведомственного характера**. Например, МВД России заключило ряд многосторонних соглашений о взаимодействии, которые устанавливают основные направления сотрудничества, среди которых борьба с преступлениями в сфере экономики, с бандитизмом, терроризмом, международной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.п. Отличие межведомственных соглашений от международных договоров Российской Федерации состоит в том, что первые заключаются от имени государства и подлежат ратификации законодательной властью, а вторые – отдельными ведомствами – правоохранительными органами федерального уровня по поручению своих правительств либо без таких поручений. Ратификации органами законодательной власти такие акты не подлежат. Поэтому нормы, содержащиеся в них, не имеют приоритета перед нормами законов.

К числу международных правовых актов, регламентирующих наиболее важные отношения в сфере ОРД, следует, в частности, отнести **Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам**, принятую Советом Европы 20 апреля 1959 г., которая закрепила обязанность государств – участников этой международной организации выполнять любые судебные поручения по расследуемым делам и оказывать другую правовую помощь в вопросах уголовного преследования за преступления.

Источником правового регулирования ОРД являются и международные правовые акты, принятые государствами – членами СНГ, в числе которых первостепенное значение имеют Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанные в г. Минске 22 января 1993 г., а также в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. N 356-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Индонезией о взаимной правовой помощи по уголовным делам"

Ратифицирован договор России и Индонезии о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Стороны по запросу будут помогать друг другу в расследовании, судебном разбирательстве или иных процессуальных действиях, связанных с уголовными делами.

Лицо, явившееся по вызову в компетентный орган запрашивающей Стороны, независимо от его гражданства не может быть привлечено к уголовной или административной ответственности, взято под стражу, подвергнуто ограничению свободы или наказанию за деяние, совершенное до его въезда на территорию запрашивающей Стороны.

**Договор между Российской Федерацией и Королевством Камбоджа о взаимной правовой помощи по уголовным делам"**  
(Подписан в г. Пномпене 26.09.2019)

**Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. N 358-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Эквадор о выдаче"**

**Россия и Эквадор договорились выдавать преступников.**

Ратифицировано соглашение между Россией и Эквадором о выдаче по запросу друг другу лиц, находящихся на территории одного из государств, для уголовного преследования или исполнения приговора.

Согласно договору под преступлениями, влекущими выдачу, понимаются деяния, которые в соответствии с законодательством обеих сторон являются уголовно наказуемыми и предусматривают санкцию в виде лишения свободы на срок от одного года или более тяжелое наказание.

Соглашением определяются условия выдачи и основания отказа в выдаче лиц, совершивших преступления, а также устанавливаются

## Федеральный закон от 01.07.2017 N 142-ФЗ

### "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Королевством Бахрейн о выдаче"

Россией ратифицировано соглашение с Бахрейном о выдаче, подписанное 27 мая 2016 года в Москве

В соответствии с Соглашением стороны обязуются на взаимной основе и при соблюдении установленных условий выдавать по запросу друг другу лиц, находящихся на территории одной из сторон, для уголовного преследования или исполнения приговора в запрашивающей стороне за преступления, влекущие выдачу, под которыми понимаются деяния, которые в соответствии с законодательством обеих сторон являются уголовно наказуемыми и влекут за собой наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание.

Соглашением определяются условия, при которых осуществляется выдача лиц, совершивших преступления, устанавливаются требования к форме и содержанию запросов о выдаче и ответов на них, порядок исполнения запросов.

## Федеральный закон от 26.07.2017 N 180-ФЗ

### "О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Королевством Марокко о выдаче"

Ратифицирована конвенция о выдаче между РФ и Марокко, подписанная 15 марта 2016 года в Москве

В соответствии с конвенцией стороны обязуются при соблюдении указанных в ней условий выдавать друг другу по соответствующему запросу лиц, находящихся на территории одной из сторон, для уголовного преследования или исполнения приговора в запрашивающей стороне за преступления, влекущие выдачу, под которыми понимаются деяния, которые в соответствии с законодательством обеих сторон являются уголовно наказуемыми и влекут за собой наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года.

Конвенцией определяются условия, при которых осуществляется выдача лиц, совершивших преступления, устанавливаются требования к форме и содержанию запросов о выдаче и ответов на них, порядок исполнения запросов.

Отдельную группу международных правовых актов составляют **соглашения о сотрудничестве между правоохранительными органами государств – участников СНГ**, в числе которых необходимо указать Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью, подписанное в г. Алма-Ате 24 апреля 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве между министерствами внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, подписанное в г. Киеве 21 октября 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью, подписанное в г. Ашгабаде 17 февраля 1994 г.; Соглашение о сотрудничестве в сфере специального сопровождения оперативно-розыскной деятельности, подписанное в г. Москве 16–18 декабря 1998 г., а также некоторые другие многосторонние и двусторонние международные соглашения и договоры в сфере борьбы с преступностью.

«Отдельной строкой» является транснациональная организованная преступность, которая сегодня стала одной из самых серьезных проблем нашего времени, вызывающих обеспокоенность у представителей не только правоохранительных структур, но и различных ветвей государственной власти. Согласно п. 2 ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности преступление признается транснациональным, если оно совершено: а) более чем в одном государстве; б) в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве; в) в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве. В международно-правовых документах термин «транснациональный» используется для обозначения потоков информации, денег, физических объектов, людей, иных материальных (или нематериальных) средств через государственные границы, при этом по крайней мере один из субъектов этого процесса не представлен государством. Важным отличием такой преступности от просто организованной является то, что способы достижения цели базируются на игнорировании национальных границ.



Министерство иностранных дел играет ключевую роль в достижении приоритетов устойчивого развития Российской Федерации. Этому способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских отношений. В Стратегии отмечается, что формирование благоприятных условий для устойчивого развития России на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех.

В деле военной безопасности МИД РФ добивается достижения новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Его задачей также является обоснование стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства посредством присутствия в конфликтных регионах контингентов Вооруженных Сил Российской Федерации на основе норм международного права в целях решения политических, экономических и иных задач невоенными методами. К его задачам относятся: выступление на международной арене с позиций неизменности курса на участие совместно с другими государствами в укреплении международных механизмов нераспространения ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения, средств его доставки и относящихся к ним товаров и технологий, недопущения применения военной силы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций, а также с позиции приверженности контролю над вооружениями и рациональной

2. Международные документы и принципы обеспечения безопасности мира.

Обеспечение национальной безопасности любого государства невозможно без учета общепризнанных норм международного права. Немецкий философ И. Кант полагал, что **если не удастся предотвратить войну путем международного договора, то нашу цивилизацию ожидает вечный мир на «гигантском кладбище человечества» после истребительной войны.** В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

**Принципы международного права — это руководящие правила поведения государств, возникающие как результат общественной практики, юридически закрепленные начала международного права.** Они представляют собой наиболее общее выражение устоявшейся практики международных отношений, особенно в укреплении международной безопасности и стабильности. **Принцип международного права — это норма международного права.** Основные из них зафиксированы в Уставе ООН (1945) и являются обязательствами высшего порядка. Они не могут быть отменены государствами не индивидуально, не по взаимному соотношению. Принципы международного права регулируются обычным и договорным путем.

**В ходе процесса обеспечения национальной безопасности государства они выполняют одновременно две функции:**

- (1) способствуют стабилизации международных отношений, ограничивая их определенными нормативными рамками;
- (2) закрепляют все новое, что появляется в практике международных отношений, таким

**Императивными документами, раскрывающими содержание принципов международного права, являются:**

(1) Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.;

(2) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащаяся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.

В международном праве можно выделить общепризнанные принципы международных отношений, оказывающих непосредственное влияние на процесс обеспечения национальной безопасности любого государства: неприменения силы или угрозы силой; нерушимости государственных границ; территориальной целостности государств; суверенного равенства; мирного разрешения международных споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения международных обязательств. Они были юридически закреплены в Уставе ООН (1945), в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970) и в Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975). **Следование этим принципам — важнейшее средство обеспечения национальной безопасности государств.**

## Принцип неприменения силы или угрозы силой

Вопрос о неприменении силы или угрозы силой впервые встал в годы Второй мировой войны и отразил демократические устремления и надежды народов на справедливое послевоенное устройство международных отношений. Это объективная закономерность была превращена в принцип международного права и закреплена в Уставе ООН. Пункт 4 ст. 2 Устава ООН гласит: «...все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных наций».

Действие принципа распространяется на все государства? — члены ООН (и не только на них). Согласно Уставу ООН, запрещается не только применение вооруженной силы, но и невооруженного насилия, которое носит характер противоправного применения силы (ст. 2 п. 4 Устава ООН гласит о запрещении применения вооруженной силы).

Статьи 42—47 и 51 Устава ООН трактуют возможные случаи применения вооруженной силы, а ст. 41 и 50 Устава ООН предусматривают законное применение невооруженной силы. В этих статьях указываются меры, которые применяются к нарушителям: полный или частичный перерыв экономических отношений; прекращение железнодорожных, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения; разрыв

Устав ООН предусматривает **только два случая правомерного применения вооруженной силы:**

(1) в целях самообороны (ст. 51);

(2) по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии (ст. 39 и 42). Например, решение Совета Безопасности ООН на применение многонациональных сил для ликвидации агрессии Ирака против Кувейта в 1991 г.

Таким образом, **принцип неприменения силы предусматривает запрещение агрессивных войн.**

**Нормативное содержание принципа неприменения силы предлагает:**

(1) запрещение оккупации территории другого государства в нарушение норм международного права;

(2) запрещение актов репрессий, связанных с применением силы;

(3) запрещение предоставления государством своей территории другому государству, которое использует ее для совершения агрессии против третьего государства;

(4) запрещение организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве;

(5) запрещение организации или поощрения организации вооруженных банд и регулярных сил, в частности наемников, для вторжения на территорию другого государства.

## **Принцип нерушимости государственных границ**

**Эта идея впервые получила свое правовое оформление в договоре СССР и ФРГ от 12 августа 1970 г.,** а затем ПНР, ЧССР, ГДР с ФРГ, т.е. закрепила юридически послевоенное положение границ в Западной Европе. С этого времени нерушимость границ стала нормой международного права, юридически обязательной для государств. В договорах СССР, ПНР, ГДР, ЧССР с ФРГ выражено два существенных элемента: признание существующих границ; отказ от каких-либо территориальных претензий.

**Как принцип нерушимости границ он был сформулирован в Заключительном акте СБСЕ (1975):** «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг с другом, как и границы всех государств в Европе, и потому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы». Признание этого принципа означает также и отказ от каких либо территориальных притязаний, т.е. государства «будут соответственно воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

**Исходя из этого, основное содержание принципа нерушимости границ можно свести к трем основным элементам:**

- (1) признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствии с международным правом;
- (2) отказ от каких-либо территориальных притязаний на данный момент или в будущем;
- (3) отказ от любых иных посягательств на эти границы, включая угрозу силой или ее применение.

защитой:

военной мощи;

дипломатического аппарата;

политических союзнических договоров

### **Принцип территориальной целостности государств**

Важный принцип международного права, оказывает существенное влияние на национальную безопасность государства. **Принцип утвердился с принятием Устава ООН (1945) и имеет вариации: территориальная целостность; территориальная неприкосновенность.** Назначение принципа — защита территории государства от любых посягательств. Устав ООН запретил угрозу силой или ее применение против территориальной целостности (неприкосновенности) и против независимости любого государства.

**На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975) этот принцип был проработан и изложение данного принципа в Заключительном акте СБСЕ обязало государства:**

(1) уважать территориальную целостность друг друга;

(2) воздерживаться от любых действий, не совместимых с целями и принципами Устава ООН.

Из этого к примеру, следует: (1) что транзит через территорию любого иностранного государства любых транспортных средств является нарушением не только неприкосновенности границ, но и неприкосновенности государственных территорий; (2) все природные ресурсы иностранного государства неприкосновенны, и разработка их без разрешения является нарушением территориальной неприкосновенности; (3) использование государством своей территории не должно наносить ущерб естественным условиям территории другого государства (например, авария на Чернобыльской АЭС в 1986 г. которая привела к загрязнению территорий ряда сопредельных



## Принцип мирного разрешения международных споров

Согласно п. 3 ст. 2 Устава ООН «все члены ООН разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность, и справедливость». Эволюция этого принципа такова, что, разрабатывая международные договоры и соглашения, процесс шел от ограничения права обращаться к войне к постепенному развитию средств мирного разрешения международных споров и установлению юридической обязанности государств использовать такие средства (мирные).

Анализ принципа мирного разрешения споров (зафиксирован в Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ) показывает, что удалось отстоять **ряд важных положений, которые развивают и дополняют Устав ООН** и которые хотел бы отменить ряд государств (США и его союзники). В их числе:

обязанность государств «прилагать усилия к тому, чтобы в короткий срок прийти к справедливому решению, основанному на международном праве»;

обязанность «продолжать искать взаимно согласованные пути мирного урегулирования споров» в тех случаях, когда спор не удастся разрешить;

«воздержаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и тем самым сделать мирное урегулирование спора более трудным».

**Практическое значение международного права как средства обеспечения национальной безопасности государств состоит в том, что оно определяет:**

- (1) международные стандарты в области прав человека;
- (2) меры по обеспечению безопасности государств, проведение операций по поддержанию или восстановлению мира, порядок использования коллективных (миротворческих) сил;
- (3) порядок военно-морской, военно-воздушной, военно-космической деятельности;
- (4) правовой режим (статус) войск, находящихся на территории иностранных государств;
- (5) условия, пределы использования оружия и боевой техники, находящихся на вооружении армии и флота;
- (6) порядок осуществления мер доверия и международного контроля в военной области;
- (7) меры по предотвращению загрязнения окружающей среды;
- (8) порядок, процедуру заключения международных договоров о военном сотрудничестве;
- (9) критерии для правовой оценки действий национальных войск (сил флота) и вооруженных сил иностранных государств в нетипичных ситуациях.

**На основе международного права выработан целый комплекс средств и мер:**

- (1) мирного разрешения споров, обеспечения коллективной безопасности (всеобщей и региональной);
- (2) ослабления международной напряженности и прекращения гонки вооружений, разоружения, ликвидации иностранных военных баз;
- (3) предотвращения ядерной войны и внезапного нападения;
- (4) демилитаризации отдельных территорий;
- (5) пресечения актов агрессии, нарушения мира и угрозы миру;
- (6) создания зон мира в различных районах земного шара, укрепления доверия между государствами и др.

**Особо стоит отметить, что в интересах обеспечения международной безопасности в четырех средах (космос, вода, земля, воздух) международным сообществом разработан комплекс нормативных правовых документов, регламентирующих их правовой режим.**

**Использование космоса** как составной части космической деятельности государств регулируется принципами и нормами международного космического права, национальными законами о космической деятельности. Основными источниками международного космического права являются Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967), Соглашение о спасении космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство (1968), Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (1972) и др.

**Правовой режим морских и океанических пространств** регулируется международным морским правом, а также внутренним законодательством государств. Так, нормы, содержащиеся в Женевских конвенциях 1958 г. («О территориальном море и прилегающей зоне», «Об открытом море», «О континентальном шельфе»), получили свое дальнейшее развитие в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и т.д.)

Правовой режим воздушного пространства, в котором осуществляется воздушная деятельность государств, различен. **Над международной территорией** (например, Антарктикой, открытым морем) он **определяется международным воздушным правом** (основной документ - Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г.), а **над государствами — их внутренним законодательством** (например, Воздушным кодексом РФ) и нормами международного воздушного права.

**В целях обеспечения коллективной безопасности и поддержания мира государства сотрудничают в деле размещения войск за пределами государственной территории.** В договорах о пребывании войск на иностранной территории определяется порядок их размещения и передвижения, осуществления маневров, условия пользования различными сооружениями, средствами связи, транспорта и др. **Нормы международного права также запрещают или ограничивают использование, испытание, размещение оружия, боевой техники в определенных пространственных средах.**

**Указ  
Президента РФ  
от 12.04.2021 N  
213 "Об  
утверждении  
Основ  
государственно  
й политики  
Российской  
Федерации в  
области  
международной  
информационн  
ой  
безопасности"**

Основы являются документом стратегического планирования Российской Федерации и отражают официальные взгляды на сущность международной информационной безопасности, определяют основные угрозы международной информационной безопасности, цель, задачи государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности (далее - государственная политика в области международной информационной безопасности), а также основные направления ее реализации.

Государственная политика в области международной информационной безопасности представляет собой совокупность скоординированных мер, направленных на формирование с учетом национальных интересов Российской Федерации системы обеспечения международной информационной безопасности.

Нормативно-правовую базу настоящих Основ составляют [Конституция](#) Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основами конкретизируются отдельные положения [Стратегии национальной безопасности Российской Федерации](#), [Доктрины информационной безопасности Российской Федерации](#), [Концепции внешней политики Российской Федерации](#) и других документов стратегического планирования.

Основы направлены:

а) на продвижение на международной арене российских подходов к формированию системы обеспечения международной информационной безопасности и российских инициатив в области международной информационной безопасности;

б) на содействие созданию международно-правовых механизмов предотвращения (урегулирования) межгосударственных конфликтов в глобальном информационном пространстве;

в) на организацию межведомственного взаимодействия при реализации государственной политики в области международной информационной безопасности.

# Сущность международной информационной безопасности и основные угрозы международной информационной безопасности

**Международная информационная безопасность** представляет собой такое состояние глобального информационного пространства, при котором на основе общепризнанных принципов и норм международного права и на условиях равноправного партнерства обеспечивается поддержание международного мира, безопасности и стабильности.

Система обеспечения международной информационной безопасности представляет собой совокупность международных и национальных институтов, регулирующих деятельность в глобальном информационном пространстве в целях предотвращения (минимизации) угроз международной информационной безопасности.



# Основными угрозами международной информационной безопасности являются:

а) использование информационно-коммуникационных технологий в военно-политической и иных сферах в целях подрыва (ущемления) суверенитета, нарушения территориальной целостности государств, осуществления в глобальном информационном пространстве иных действий, препятствующих поддержанию международного мира, безопасности и стабильности;

б) использование информационно-коммуникационных технологий в террористических целях, в том числе для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников;

в) использование информационно-коммуникационных технологий в экстремистских целях, а также для вмешательства во внутренние дела суверенных государств;

г) использование информационно-коммуникационных технологий в преступных целях, в том числе для совершения преступлений в сфере компьютерной информации, а также для совершения различных видов мошенничества;

д) использование информационно-коммуникационных технологий для проведения компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том числе на критическую информационную инфраструктуру;

е) использование отдельными государствами технологического доминирования в глобальном информационном пространстве для монополизации рынка информационно-коммуникационных технологий, ограничения доступа других государств к передовым информационно-коммуникационным технологиям, а также для усиления их технологической зависимости от доминирующих в сфере информатизации государств и информационного неравенства.

## Цель и задачи государственной политики в области международной информационной безопасности

Целью государственной политики в области международной

информационной безопасности является содействие установлению международно-правового режима, при котором создаются условия для предотвращения (урегулирования) межгосударственных конфликтов в глобальном информационном пространстве, а также для формирования с учетом национальных интересов Российской Федерации системы обеспечения международной информационной безопасности.

Достижение цели государственной политики в области международной информационной безопасности осуществляется путем решения задач по развитию на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами по вопросам формирования системы обеспечения международной информационной безопасности, а также противодействия основным угрозам международной информационной

Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по развитию на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами по вопросам формирования системы обеспечения международной информационной безопасности являются:

а) создание условий для принятия государствами - членами Организации Объединенных Наций (ООН) Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности;

б) содействие организации под эгидой ООН регулярного институционального диалога с участием всех государств - членов ООН для обеспечения демократического, инклюзивного и транспарентного переговорного процесса по вопросам безопасности в сфере использования информационно-коммуникационных технологий;

в) содействие выработке с учетом специфики информационно-коммуникационных технологий новых принципов и норм международного права, регулирующих деятельность государств в глобальном информационном пространстве;

г) достижение и выполнение двусторонних и многосторонних договоренностей международно-правового и иного характера между Российской Федерацией и иностранными государствами о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности;

**Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по развитию на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами по вопросам формирования системы обеспечения международной информационной безопасности**

д) проведение на регулярной основе двусторонних и многосторонних экспертных консультаций, согласование позиций и основных направлений сотрудничества в области обеспечения международной информационной безопасности с государствами - участниками Содружества Независимых Государств (СНГ), объединения БРИКС, государствами - членами Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), "Группы двадцати", другими государствами и международными организациями;

е) организация международных конференций и семинаров по вопросам международной информационной безопасности;

ж) проведение организационно-штатных мероприятий, направленных на создание (укрепление) структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации государственной политики в области международной информационной безопасности, а также совершенствование координации деятельности и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в данной области;

з) совершенствование механизма участия представителей российского научного и экспертного сообщества в научно-исследовательском, аналитическом и научно-методическом обеспечении продвижения инициатив Российской Федерации по формированию системы обеспечения международной информационной безопасности;

и) продвижение национальных стандартов Российской Федерации в области информационной безопасности при осуществлении международного и регионального сотрудничества в сфере стандартизации, содействие их принятию в качестве международных, региональных и межгосударственных

**информационной безопасности по противодействию угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в целях подрыва (ущемления) суверенитета, нарушения территориальной целостности государств, осуществления в глобальном информационном пространстве иных действий, препятствующих поддержанию международного мира, безопасности и**

а) развитие сотрудничества с иностранными государствами в целях предотвращения (урегулирования) межгосударственных конфликтов в глобальном информационном пространстве;

б) содействие развитию региональных систем обеспечения международной информационной безопасности и формированию соответствующей глобальной системы на основе общепризнанных принципов и норм международного права с учетом специфики информационно-коммуникационных технологий, а также на основе новых принципов и норм международного права, разработанных в целях предотвращения (урегулирования) межгосударственных конфликтов в глобальном информационном пространстве;

в) выработка на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях мер укрепления доверия в области противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий для осуществления в глобальном информационном пространстве действий, представляющих угрозу международному миру, безопасности и стабильности;

г) развитие переговорного процесса и повышение эффективности взаимодействия с иностранными государствами в интересах совместного противодействия вызовам и угрозам, возникающим в связи с масштабным использованием информационно-коммуникационных технологий в целях подрыва (ущемления) суверенитета, нарушения территориальной целостности государств, а также в целях осуществления в глобальном информационном пространстве других действий, представляющих угрозу международному миру, безопасности и стабильности;

д) содействие совершенствованию под эгидой ООН принципов и норм международного гуманитарного права применительно к сфере использования информационно-коммуникационных технологий с учетом специфики данных технологий.

**Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по формированию механизмов международного сотрудничества в сфере противодействия угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в террористических целях являются**

а) развитие сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, международными организациями по вопросам противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий в террористических целях, использованию информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и других информационно-телекоммуникационных сетей для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников;

б) содействие разработке на межгосударственном уровне комплекса мер, направленных на противодействие угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в террористических целях;

в) совершенствование на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях механизма обмена информацией о фактах использования информационно-коммуникационных технологий в террористических целях, повышение эффективности взаимодействия уполномоченных государственных органов.

Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по созданию условий для противодействия угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в экстремистских целях, а также в целях вмешательства во внутренние дела суверенных государств являются

а) содействие разработке и реализации на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях комплекса мер, направленных на противодействие угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в экстремистских целях;

б) развитие сотрудничества с иностранными государствами, их правоохрнительными органами и специальными службами, а также с международными организациями, осуществляющими борьбу с экстремизмом, по вопросам противодействия угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в экстремистских целях;

в) содействие созданию эффективного международного механизма контроля за использованием информационно-коммуникационных технологий для предотвращения их использования в экстремистских целях, а также в целях вмешательства во внутренние дела суверенных государств;

г) содействие выработке порядка межгосударственного обмена информацией о распространении материалов запрещенных экстремистских организаций, а равно иной информацией, содержащей материалы данных организаций

Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по повышению эффективности международного сотрудничества, направленного на противодействие угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в преступных целях, и по созданию необходимого для этого международно-правового

а) содействие разработке специальным межправительственным комитетом экспертов открытого состава всеобъемлющей международной конвенции о противодействии использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях, а также создание условий для последующего принятия государствами - членами ООН данной конвенции;

б) развитие сотрудничества с государствами - участниками СНГ, объединения БРИКС, государствами - членами ОДКБ, ШОС, АСЕАН, "Группы двадцати", другими государствами и международными организациями по вопросам противодействия угрозе использования информационно-коммуникационных технологий в преступных целях;

в) повышение эффективности информационного обмена между правоохранительными органами государств в ходе расследования преступлений в сфере компьютерной информации, а также случаев мошенничества с использованием информационно-коммуникационных технологий;

г) совершенствование механизма обмена информацией о методиках расследования преступлений в сфере компьютерной информации, случаев мошенничества с использованием информационно-коммуникационных технологий, а также о судебной практике рассмотрения уголовных дел о таких преступлениях;

д) организация международных конференций и семинаров по вопросам противодействия



**информационной безопасности по совершенствованию межгосударственного взаимодействия, направленного на противодействие угрозе использования информационно-коммуникационных технологий для проведения компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том**

**числе на критическую информационную инфраструктуру, а также межгосударственного**  
а) развитие сотрудничества с иностранными государствами, международными, международными

неправительственными организациями и организациями, осуществляющими деятельность в области реагирования на компьютерные инциденты, в целях выработки механизма обмена информацией о таких инцидентах и повышения эффективности взаимодействия уполномоченных органов;

б) развитие сотрудничества с государствами - участниками СНГ, объединения БРИКС, государствами - членами ОДКБ и ШОС, другими государствами и международными организациями по вопросам реагирования на компьютерные инциденты, обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том числе на критическую информационную инфраструктуру;

в) содействие созданию на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях эффективного механизма межгосударственного взаимодействия, направленного на предотвращение компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том числе на критическую информационную инфраструктуру;

г) содействие выработке на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях порядка обмена информацией о передовых практиках обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том числе на критическую информационную инфраструктуру, а также реагирования на компьютерные инциденты;

д) совершенствование взаимодействия между Национальным координационным центром по компьютерным инцидентам и уполномоченными органами иностранных государств, международными, международными неправительственными организациями и иностранными организациями, осуществляющими деятельность в области реагирования на компьютерные инциденты, по вопросам обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак, а также реагирования на компьютерные

**Основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по созданию условий для обеспечения технологического суверенитета государств в области информационно-коммуникационных технологий и преодоления информационного неравенства между развитыми и развивающимися странами являются**

- а) создание условий для противодействия использованию отдельными государствами технологического доминирования и монополизации ими различных сегментов рынка информационно-коммуникационных технологий, включая основные информационные ресурсы, критическую информационную инфраструктуру, ключевые технологии, продукты и услуги;
- б) содействие обеспечению безопасного и стабильного функционирования и развития информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на основе равноправного участия государств - членов мирового сообщества в управлении данной сетью и повышению роли Международного союза электросвязи в таком управлении;
- в) содействие обеспечению равного доступа государств к новейшим информационно-коммуникационным технологиям и предотвращению технологической зависимости в сфере информатизации и информационного неравенства;
- г) содействие разработке и реализации на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях международных программ, направленных на преодоление информационного неравенства между развитыми и развивающимися государствами;
- д) содействие развитию национальных информационных инфраструктур и равноправному участию государств в создании и использовании современных глобальных информационных сетей и систем, в том числе на основе реформирования протоколов функционирования глобальной сети связи;
- е) содействие обеспечению равных прав национальных коммерческих организаций - производителей товаров и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности;
- ж) повышение эффективности государственно-частного партнерства в сфере информационной безопасности, содействие участию национальных коммерческих организаций - производителей товаров и услуг в указанной сфере в международном сотрудничестве в интересах укрепления информационной безопасности Российской Федерации и формирования системы обеспечения международной информационной безопасности.

# **Механизмы реализации государстве нной политики в области международ ной информацио нной безопасност и**

Подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию, совершенствованию и реализации государственной политики в области международной информационной безопасности, контроль за реализацией федеральными органами исполнительной власти и организациями решений Президента Российской Федерации по вопросам координации деятельности в области международной информационной безопасности, решений Совета Безопасности Российской Федерации в указанной области, а также организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и организаций при реализации государственной политики в области международной информационной безопасности осуществляются рабочими органами Совета Безопасности Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации участвует в пределах своей компетенции во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти в разработке и реализации основных направлений государственной политики в области международной информационной безопасности, осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации указанной политики, продвижение на международной арене позиции Российской Федерации по вопросу обеспечения международной информационной безопасности, а также реализует иные полномочия в области международной информационной безопасности.

Иные федеральные органы исполнительной власти и организации реализуют государственную политику в области международной информационной безопасности в соответствии с их компетенциями, в том числе на основе государственно-частного партнерства.

3. Верховенство норм международного права и национальные интересы России.

Следует признать, что в настоящий период происходит сложная тектоническая трансформация всей международной системы правопорядка. Созданные после Второй мировой войны механизмы поддержания международного мира и правопорядка неадекватны вызовам и угрозам начала нынешнего столетия – это признают все ведущие ученые мира. Как универсальные, так и региональные международные военно-политические организации уже не способны существующими методами управлять мировыми кризисами и отвечать таким современным вызовам, как терроризм, наркотрафик, транснациональная преступность. Бомбардировки Югославии, госперевороты и уничтожения государственности Ирака, Ливии, Сирии, перманентная гражданская война в Египте показывают, что ни универсальная система коллективной безопасности, действующая в рамках ООН, ни региональные системы не могут существенно повлиять на конфликты, разжигаемые крупными мировыми державами в своих геополитических и геоэкономических интересах.

Для России особую опасность представляет рост национального и религиозного экстремизма, особенно в регионах Поволжья, Северного Кавказа, подогреваемый рядом исламских государств.

Одной из угроз является переинтерпретация норм международного права. Неправительственные общественные организации, правозащитники и иные активисты делают различные структуры международного и национального уровня инструментами для международно-правовой защиты своих идей. Например, через авторитетные институты – договорные органы ООН – такие, как Комитет по правам ребенка и по ликвидации всех форм дискриминации женщин, Комитет по правам человека, некоторые структуры Совета Европы, включая даже Европейский суд по правам человека, навязываются идеи защиты прав гомосексуалистов, однополых браков, гендерного равенства, ювенальной юстиции, эвтаназии, педофилии и многое другое. Организованные группы сторонников радикальных социальных идей, направленных на противоестественное переустройство общества, влияют с помощью этих ресурсов на создание международных документов и принятие решений. Затем, используя полученные международные ресурсы, они активно вовлекают в деятельность общественные организации разных стран, финансируя их деятельность. Соответственно, такие организации влияют на власти своих стран, заставляя их исполнять неправомерные рекомендации, выдаваемые за «международные стандарты».

При этом под этими стандартами понимают так называемые «замечания общего порядка», даваемые комитетами в ходе толкования международных договоров. Таким образом, их нормы, получают новое осмысление, переинтерпретируются, меняя свой смысл. Например, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации женщин неоднократно требовал от независимых государств пересмотра их конституций: требовал у государств отменить такие праздники, как «День матери» и «День отца»; обеспечить конституционно право на «легкий и быстрый» аборт; легализацию проституции и право несовершеннолетних девочек без ведома родителей пользоваться контрацепцией и иными медицинскими услугами по их «сексуальному здоровью». Или другой пример, Комитет по ликвидации дискриминации женщин и Комитет по правам ребенка в своих рекомендациях неоднократно настаивали на необходимости обеспечить обязательный доступ всех детей, мальчиков и девочек, к полному сексуальному образованию. Комитет по правам ребенка особо настаивал, что оно должно обеспечиваться независимо от воли их родителей.

6 декабря 2013 года Конституционный суд РФ постановил, что только он может разрешить вопрос о применимости законодательных норм, которые препятствуют исполнению постановления Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), но не были ранее признаны неконституционными. Дело в том, что согласно ст.15 Конституции РФ правила международного договора России выше по юридической силе тех правил, которые предусмотрены законами Российской Федерации. Российская Федерация в ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней.

Постановления Европейского суда, принимаемые в отношении Российской Федерации, являются составной частью правовой системы России. Однако только Конституционный суд может решить проблему соответствия Конституции той или иной норме законов, а следовательно, в случае непротиворечия Основному закону нормы, препятствующей исполнению постановления Европейского суда по правам человека, предложить «возможные способы реализации решения международной инстанции», как сказано в Постановлении.



В контексте суверенитета России важно отметить и вопрос о верховенстве международных договоров Российской Федерации. основополагающая норма содержится в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». При этом не всегда международный договор Российской Федерации непосредственно изменяет положения российского законодательства. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О международных договорах Российской Федерации» в статье 6 прямо указывает формы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора может выражаться путем: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. При этом решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации иными актами

В 2014 году ЕСПЧ обязал Россию выплатить нефтяной компании компенсацию за материальный ущерб, который, по его оценке, последняя понесла вследствие ретроспективного взыскания штрафов за налоговые правонарушения за 2000 – 2001 годы и исполнительского сбора на штрафы ([Постановление ЕСПЧ от 31 июля 2014 г. по делу "ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" против Российской Федерации"](#)). ЕСПЧ также отметил непропорциональный характер исполнительных производств и указал на нарушение [ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#) (далее – Конвенция).

Однако с такой позицией не согласился Минюст России. По его оценке, постановление ЕСПЧ основано на положениях Конвенции в таком истолковании ЕСПЧ, которое приводит к расхождению с Конституцией РФ. Он указал, что выплата компенсации предполагается акционерам компании, ликвидированной в ноябре 2007 года. Министерство пришло к выводу о том, что компенсация в данном случае присуждена неопределенному кругу лиц, в отношении которых не было установлено каких-либо нарушений Конвенции. Он также добавил, что указанные лица не являлись стороной судебного процесса в ЕСПЧ.

В этом Минюст России усмотрел нарушение конституционного принципа справедливости и равенства. В частности, речь идет о положениях, в соответствии с которыми осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, а также о нормах, устанавливающих равенство всех перед законом и судом ([ч. 3 ст. 17](#), [ч. 1 ст. 19 Конституции РФ](#)).

С этим согласен и КС РФ. Как отметил Суд, постановления ЕСПЧ не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ, которая в числе прочего возлагает на каждого обязанность платить законно установленные налоги ([ст. 57 Конституции РФ](#)).

Подчеркивается, что Россия вправе в порядке исключения отступить от выполнения решения межгосударственного органа, когда неправомерно затрагиваются основополагающие принципы и нормы Конституции РФ. По мнению КС РФ, ЕСПЧ пришел к выводу о неправильном взыскании с нефтяной компании штрафов и сумм компенсаций.

Ссылаясь на собственную позицию, КС РФ пояснил, что он в 2005 году разрешил судам взыскивать долги с налогоплательщиков, если они использовали положение о трехгодичном сроке давности вопреки его предназначению, в ущерб правам других налогоплательщиков и правомерным публичным интересам, а также препятствовали налоговому контролю (Постановление КС РФ от 14 июля 2005 года № 9-П "[По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа](#)").

КС РФ указал, что нефтяная компания, которая обратилась в ЕСПЧ, оставила за собой непогашенную задолженность в размере 227 млрд рублей. А это, по оценке Суда, является уклонением от уплаты налогов в беспрецедентном масштабе, которое непосредственно угрожало принципам правового демократического социального государства. КС РФ отметил, что такое положение вещей обязывало власти действовать в исполнительном производстве как можно эффективнее.

Однако, как указал КС РФ, Россия на основе доброй воли вправе произвести определенные выплаты бывшим акционерам компании, пострадавшим от неправомерных действий ее менеджмента. Выплаты могут быть произведены за счет вновь выявляемого имущества нефтяной компании.

В июле 2015 года КС РФ принял очень важное постановление – [о возможности неисполнения решений ЕСПЧ](#) в том случае, если они основаны на таком истолковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое противоречит Конституции РФ ([Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П](#)). К концу года право Суда на рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека [было закреплено законодательно](#) – с 15 декабря 2015 года вступила в силу соответствующая глава XIII.1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "[О Конституционном Суде Российской Федерации](#)". Недавно КС РФ реализовал данное право на практике и признал невозможным исполнение Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу "[Анчугов и Гладков против России](#)" ([Постановление КС РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П](#); далее – Постановление). Рассмотрим, по какому вопросу так кардинально разошлись мнения судов.

## Фабула дела

Конституция РФ закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей, в том числе путем участия в выборах. При этом прямо установлено, что ряд лиц – недееспособные, а также содержащиеся в местах лишения свободы – не имеют права избирать и быть избранными ([ч. 3 ст. 32 Конституции РФ](#)). Именно это положение обжаловали в ЕСПЧ граждане РФ С.Б. Анчугов и В.М. Гладков (далее – заявители).

Заявители не смогли проголосовать на выборах депутатов Госдумы, проводившихся 7 декабря 2003 года и 2 декабря 2007 года, и президентских выборах 26 марта 2000 года, 14 марта 2004 года и 2 марта 2008 года, а второй заявитель также не смог принять участие в дополнительных парламентских выборах, проводившихся в избирательном округе по его месту жительства 5 декабря 2004 года, поскольку на момент проведения всех этих выборов находились в исправительной колонии и тюрьме соответственно (мера наказания, назначенная обоим заявителям – лишение свободы на срок 15 лет). По их мнению, установленный [Конституцией РФ](#) абсолютный запрет на участие в выборах осужденных к лишению свободы граждан является нарушением [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#) (далее – Конвенция), согласно которой государства – участники Конвенции обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. В связи с этим заявители и обратились в ЕСПЧ.

Как отмечается в Постановлении, ЕСПЧ в своей прецедентной практике придерживается концепции "подразумеваемых ограничений" права на свободные выборы, закрепленного в [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции](#), что предполагает достаточно широкую свободу усмотрения государств – участников Конвенции при его регулировании на национальном уровне ([абз. 6 п. 2 Постановления](#)). Тем не менее ЕСПЧ неоднократно подчеркивал, что хотя в каждой стране избирательная система организована по-своему, государства – участники Конвенции обязаны гарантировать всеобщее избирательное право, а любые его ограничения должны преследовать законную цель и быть пропорциональными ей (Постановление ЕСПЧ от 2 марта 1987 г. по делу "[Матье-Моэн \(Mathieu-Mohin\) и Клерфейт \(Clerfayt\) против Бельгии](#)", Постановление ЕСПЧ от 1 июля 1997 г. по делу "[Гитонас \(Gitonas\) и другие против Греции](#)", Постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2002 г. по делу "[Подколзина \(Podkolzina\) против Латвии](#)" и др.).

Допуская возможность соразмерного ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, ЕСПЧ указывает на два варианта такого ограничения. Первый – на основании соответствующего судебного решения, принимаемого при наличии очевидной и достаточной связи между санкцией, обстоятельствами конкретного дела и поведением лица. Так, в 2005 году ЕСПЧ признал нормы законодательства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, лишавшие всех содержащихся в местах лишения свободы осужденных права избирать независимо от длительности срока наказания и характера или тяжести совершенных правонарушений, а также личных характеристик совершивших их граждан, несовместимыми со [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции](#) (Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. по делу "Хёрст (Hirst) против Соединенного Королевства" (№ 2)). В обосновании такой позиции ЕСПЧ ссылаясь, в частности, на рекомендацию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) о возможности лишения политических прав только по решению суда (подпункт "d" пункта 1.1 Руководящих принципов относительно выборов, 2002 год). Прямое указание на то, что решение о лишении заключенных права голоса должно приниматься в индивидуальном порядке судом, содержится также в Постановлении ЕСПЧ от 8 апреля 2010 г. по делу "[Фродль \(Frodl\) против Австрии](#)" и Постановлении



Однако в более поздних решениях ЕСПЧ говорится и о втором варианте возможного ограничения избирательных прав, а именно – на основании закона, но при соблюдении требований соразмерности и дифференцированности. Так, например, нормы итальянского законодательства, предусматривающие запрет на участие в выборах лиц, совершивших определенные виды преступлений против государства или правосудия, а также преступления, наказание за которые – лишение свободы на три года и более, были признаны не нарушающими требования Конвенции об обеспечении свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти (Постановление ЕСПЧ от 22 мая 2012 г. по делу "[Скоппола \(Scoppola\) против Италии](#)" (№ 3)).

Рассматривая дело заявителей, ЕСПЧ [указал](#), что оно похоже на дело Хёрста против Соединенного Королевства. По мнению суда, в России аналогичным образом все лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лишаются права на участие в выборах независимо от длительности срока наказания, характера или тяжести совершенных ими преступлений и конкретных обстоятельств их совершения. При этом ЕСПЧ согласился с данными по делу объяснениями властей РФ о том, что такое ограничение преследует цели поощрения гражданской ответственности и уважения верховенства права, а также обеспечения надлежащего функционирования и сохранения гражданского общества и демократического режима, но указал, что оно не может рассматриваться как пропорциональное. Суд, в частности, подчеркнул: учет российскими судами при назначении наказания всех обстоятельств дела, включая характер и степень общественной опасности преступления и личность подсудимого, прямо не гарантирует того, что они принимают во внимание и тот факт, что соответствующее наказание повлечет лишение избирательных прав осужденного. Также ЕСПЧ отметил, что утверждение властей РФ об ограниченном количестве российских граждан, которые лишаются права на участие в выборах в связи с лишением свободы, не подтверждается никакими конкретными цифрами, тогда как по данным заявителей около 734 300 заключенных были лишены избирательных прав в силу [ч. 3 ст. 32 Конституции](#)

Довод о том, что дело заявителей существенно отличается от дела Хёрста, поскольку в России ограничение избирательных прав находящихся в местах лишения свободы граждан предусмотрено Конституцией РФ, принятой всенародным голосованием, а не законом, принятым парламентом, как в Соединенном Королевстве, ЕСПЧ принял к сведению. Однако он отметил, что все нормы законодательства государств – участников Конвенции вне зависимости от их вида попадают в сферу конвенционного контроля.

ЕСПЧ постановил, что действующее российское законодательство не обеспечивает гарантированное [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции](#) право заявителей на голосование, и – учитывая сложность внесения изменений в Конституцию РФ – предложил России как ответчику по делу решить, возможно ли достигнуть соблюдения этого права за счет некой формы политического процесса или истолкования Конституции РФ компетентными органами, в первую очередь – КС РФ.

При решении вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по рассматриваемому делу (с соответствующим обращением в КС РФ обратился Минюст России), а также закрепленной в нем обязанности обеспечить дифференцированное ограничение активного избирательного права граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, КС РФ основывался на смысле [ч. 3 ст. 32 Конституции РФ](#) во взаимосвязи с конкретизирующими ее нормативными актами и иными конституционными нормами.

Суд отметил, что в самой Конституции РФ закреплено правило о непротиворечии ее положений основам конституционного строя России ([ч. 2 ст. 16 Конституции РФ](#)). Поэтому запрет, установленный оспариваемой нормой, не может интерпретироваться как нарушающий принципы свободных выборов и всеобщности избирательного права ([ч. 3 ст. 3](#), [ч. 1-2 ст. 32](#), [ч. 1 ст. 81 Конституции РФ](#)) или не отвечающий критериям допустимых ограничений конституционных прав и свобод ([ч. 3 ст. 55 Конституции РФ](#)). Кроме того, поскольку Конституция РФ имеет в российской правовой системе высшую юридическую силу ([ч. 6 ст. 125 Конституции РФ](#)), международные договоры могут быть подписаны и ратифицированы Россией только в том случае, если их положения не противоречат основам конституционного строя, закрепленным в [гл. 1 Конституции РФ](#), и не влекут ограничение прав и свобод человека и гражданина в том виде, в каком они урегулированы в ее [гл. 2](#). Из этого следует, что на момент принятия и ратификации Конвенции вопросов о ее противоречии Конституции РФ, в частности о несоответствии [ч. 3 ст. 32 Конституции РФ](#) и [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции](#), не возникло, в

Суд также напомнил, что при подготовке проекта Конституции РФ обсуждались разные варианты ограничения избирательных прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда, а именно: запрет на участие в выборах соответствующей категории граждан только по специальному предписанию в приговоре суда, лишение права указанных лиц быть избранными при сохранении активного избирательного права, полный запрет на их участие в выборах. В итоге был реализован именно последний вариант, исключающий избирательный подход к ограничению права голоса граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда ([абз. 5-6 п. 4.1 Постановления](#)).

В то же время необходимо четко разграничивать лишение свободы, о котором идет речь в оспариваемой конституционной норме, и ограничение свободы в широком смысле, подчеркнул КС РФ. Под лишением свободы понимается изоляция осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого или особого режима или в тюрьму ([ч. 1 ст. 56 УК РФ](#)). Только такой вид наказания, а не арест, содержание в дисциплинарной воинской части и другие наказания, предполагающие определенное ограничение свободы ([ст. 44 УК РФ](#)), приводит к лишению осужденного права на участие в выборах.

Поскольку и в постановлении по рассматриваемому делу, и в постановлении по делу "[Скоппола \(Scoppola\) против Италии](#)" (№ 3) ЕСПЧ отмечал, что преступления, за совершение которых назначается наказание в виде лишения свободы на срок три года и более, являются "достаточно серьезными", чтобы стать основанием для лишения совершивших их лиц избирательного права в силу прямого указания закона, вопрос о несоразмерности установленного Конституцией РФ ограничения права на участие в выборах имеет место только в отношении лиц, совершивших преступление небольшой тяжести. Именно за совершение таких деяний максимальное наказание по российскому законодательству не превышает трех лет лишения свободы ([ч. 2 ст. 15 УК РФ](#)).

КС РФ напомнил, что возможность лишения свободы лиц, совершивших преступления небольшой тяжести, ограничена. Такая мера наказания может применяться либо при наличии отягчающих обстоятельств, либо за совершение трех видов преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и психотропных веществ ([ч. 1 ст. 228](#), [ч. 1 ст. 231](#), [ст. 233 УК РФ](#)), либо в случае, когда лишение свободы предусмотрено в качестве единственного вида наказания за определенное преступление (в действующей редакции УК РФ таких статей нет). Кроме того, она назначается только в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей наказания – с учетом характера и степени общественной опасности деяния и личности виновного, в том числе обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, а также влияния назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи ([ч.1](#) и [ч. 3 ст. 60 УК РФ](#)).

Таким образом, возможность лишения свободы лиц, впервые совершивших преступления небольшой тяжести при отсутствииотягчающих обстоятельств, а, соответственно, и ограничение их избирательных прав практически исключается, отметил Суд ([абз. 5 п. 5.2 Постановления](#)). Более того, учет всех конкретных обстоятельств дела и личности осужденного свидетельствует о дифференцированном, а не автоматическом подходе к ограничению его прав. Это, по мнению КС РФ, подтверждается и конкретными цифрами о количестве отбывающих наказание в местах лишения свободы граждан, лишенных права на участие в выборах. По данным Судебного департамента при ВС РФ, в 2015 году за преступления небольшой тяжести были осуждены 342 267 человек, из них к реальному лишению свободы приговорены 36 218 человек (10,58%).

При этом КС РФ особым образом подчеркнул, что в рассматриваемом деле оба заявителя были осуждены к 15 годам лишения свободы, а значит их права, гарантированные [ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции](#), не могут быть признаны нарушенными, поскольку такое наказание, согласно вышеизложенной позиции ЕСПЧ, позволяет ограничивать право на участие в выборах

Таким образом, КС РФ признал невозможным исполнение Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу "[Анчугов и Гладков против России](#)" в части, предполагающей внесение изменений в российское законодательство, которые позволили бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

В то же время Суд подчеркнул, что федеральный законодатель вправе оптимизировать систему наказаний, например, перевести определенные режимы отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, которые также будут заключаться в принудительном ограничении свободы осужденных, но без лишения их избирательных прав. Так, КС РФ предлагает подумать о том, чтобы сделать отдельным видом наказания, на который не распространяется предусмотренное [ч. 3 ст. 32 Конституции РФ](#) ограничение, отбывание наказания в колониях-поселениях, тем более что и в настоящее время содержащиеся в таких колониях осужденные имеют гораздо больше прав по сравнению с теми, кто отбывает наказание в иных местах лишения свободы: жить со своими семьями, работать, заочно учиться в вузах и др.

Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2020 N 2867-О-Р "О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года N 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"

Вопрос об установлении особых правил рассмотрения дел с участием иностранных инвесторов должен разрешаться исключительно федеральным законодателем и применительно к условиям международных договоров РФ подтверждаться их ратификацией Федеральным Собранием

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ явилась неопределенность в понимании сформулированного в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 года N 8-П конституционно-правового истолкования пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", которое касается непрямого конституционного условия временного применения международных договоров РФ и констатирует невозможность временного применения до вступления в силу международного договора (его части), затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, без его официального опубликования.



Определением Конституционный Суд РФ определил, что конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", как он выявлен Конституционным Судом РФ в Постановлении от 27 марта 2012 года N 8-П, в действующей системе правового регулирования Российской Федерации, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 той же статьи и статьей 10 Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", не допускает временного применения положений международного договора Российской Федерации, которые предусматривают обязательную компетенцию международного арбитража по разрешению споров между государством и иностранными инвесторами, возникших в связи с осуществлением ими инвестиций и предпринимательской деятельности на территории РФ, даже если данный международный договор был официально опубликован, без принятия федерального закона о его ратификации и не предполагает, что согласие Правительства РФ на временное применение международного договора Российской Федерации, оговоренное при его подписании, распространяется на положения данного международного договора, предусматривающие передачу споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами на рассмотрение международного арбитража.

**В.В. Сорокин,** «до тех пор, пока государство сохраняет свой суверенитет, его конституция и федеральные конституционные законы должны возвышаться в иерархии правовых актов над международными актами как критерий правомерности действия международных документов на территории страны. На обязательность каждого международно-правового акта должно даваться согласие национального государства в форме общегосударственного закона. Сегодня пытаются отступить от этого канона. Важно помнить, что самобытность внутригосударственного права России – это наше национальное достояние, исходящее из исторических судеб населяющих ее народов».

Не менее важными выглядят изменения, внесенные в российское законодательство, в соответствии с которыми закрепляется верховенство Конституции Российской Федерации и приоритет ее прямого действия на территории Российской Федерации.

Федеральным законом от 08.12.2020 № 429-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в 115 законов внесены дополнения, закрепляющие верховенство Конституции Российской Федерации и приоритет ее прямого действия на территории Российской Федерации. Установлено, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

Федеральным законом от 08.12.2020 № 428-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части недопущения применения правил международных договоров Российской Федерации в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации» в АПК, ГПК и КАС закреплены дополнительные гарантии верховенства Конституции Российской Федерации и приоритет ее прямого действия на территории Российской Федерации. Согласно внесенным изменениям не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

Федеральным законом от 08.12.2020 № 427-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в Гражданском кодексе Российской Федерации закреплено верховенство Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации в вопросах соотношения норм гражданского законодательства и международного права. В соответствии с пунктом 2 статьи 7 ГК, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора.

Согласно внесенным дополнениям не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

Помимо этого в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации также внесены изменения, которыми уточняются положения части 3 статьи 1, посвященные соотношению правил уголовного судопроизводства и норм международного права. Согласно действующей норме, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, то применяются правила международного договора. Законом указанная норма дополнена положением, согласно которому не допускается применение правил международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

Федеральным законом от 4 февраля 2021 г. № 5-ФЗ в Семейный кодекс Российской Федерации внесены поправки, согласно которым не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также основам правопорядка и нравственности. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом. Соответствующие изменения внесены в статьи 6 и 165 Семейного кодекса Российской Федерации.

**Федеральный закон от 30.04.2021 N 110-ФЗ "О внесении изменения в статью 10 Трудового кодекса Российской Федерации"**

**Нормы Трудового кодекса РФ приведены в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ**

Статья 10 Трудового кодекса РФ, определяющая соотношение правил трудового законодательства, иных актов, содержащих нормы трудового права, и норм международного права дополнена положением, согласно которому не допускается применение правил международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

**Федеральный закон от 30.04.2021 N 113-ФЗ "О внесении изменений в статью 4 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 9 Жилищного кодекса Российской Федерации"**

**Положения Земельного кодекса РФ и Жилищного кодекса РФ приведены в соответствии с обновленными положениями Конституции РФ**

Земельный кодекс РФ и Жилищный кодекс РФ дополнены нормами, согласно которым не допускается применение правил международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.