Иммунитет государств и международных организаций в практике Суда Европейского Союза и ее значение при реализации мегасайенс-проектов¹

Аннотация. В последние годы Россия инвестировала значительные активы в проекты уникальных научных установок класса «мегасайенс», строящихся или уже функционирующих на территории зарубежных стран, преимущественно государств — членов Европейского Союза: Международный термоядерный исследовательский реактор — ИТЭР (Франция), Европейский рентгеновский лазер на свободных электронах — European XFEL, Большой адронный коллайдер (Швейцария и Франция) и др.

Насколько надежны, безопасны подобные инвестиции в условиях санкционной политики Запада, включая ЕС, против нашей страны, в какой мере они защищены принципом иммунитета государств и международных организаций, общепризнанного, но неодинаково интерпретируемого и применяемого в разных правовых системах?

В статье данные вопросы рассматриваются в контексте развития судебной практики наднационального института судебной власти ЕС — Суда Европейского Союза и сформулированной в ней концепции относительного иммунитета (*immunité relative*).

После сравнительно-правового обзора современного состояния источников права и доктрины по вопросам иммунитета государств и международных организаций анализируются и оцениваются решения Суда ЕС и правовые позиции его генеральных адвокатов:

— по делу «Махамдиа против Алжира» 2012 г., в котором Суд ЕС впервые сформулировал применительно к государствам концепцию относительного иммунитета;

— по делам «Рина» и «Сьюприм» 2020 г., где Суд ЕС уточнил толкование понятия *acta iure imperii* (акты публичной власти), в отношении которых за государствами сохраняется иммунитет в ЕС, и распространил свою концепцию относительного иммунитета на международные межправительственные организации.

В заключительном разделе рассмотрены правовые вопросы, не получившие пока четкого ответа в практике Суда ЕС. В этой связи указаны возможные направления ее эволюции, а также исследованы другие новейшие решения Суда ЕС, которые могут затрагивать национальные интересы России в контексте сотрудничества с государствами — членами ЕС в научно-технической сфере, включая мегасайенс, и в других областях.

Ключевые слова: иммунитет; государство; международная организация; мегасайенс; юрисдикция; Европейский Союз; Суд Европейского Союза; судебная практика; санкции.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15007.

© Четвериков А. О., 2021

* Четвериков Артем Олегович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

aochetverikov@msal.ru

Для цитирования: Четвериков А. О. Иммунитет государств и международных организаций в практике Суда Европейского Союза и ее значение при реализации мегасайенс-проектов // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 4. — С. 112–129. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.112-129.

Immunity of States and International Organizations in the Court of Justice of the European Union Practice and its Significance in the Implementation of Megascience Projects²

Artem O. Chetverikov, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Integration and European Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aochetverikov@msal.ru

Abstract. In recent years, Russia has invested significant assets in unique scientific facility of the “Megascience” class that are being built or are already operating on the territory of foreign countries, mainly member states of the European Union: the International Thermonuclear Research Reactor-ITER (France), the European X-ray Free Electron Laser-European XFEL, the Large Hadron Collider (Switzerland and France), etc.

How reliable and safe are such investments in the context of the sanctions policy of the West, including the EU, against our country? To what extent are they protected by the principle of immunity of states and international organizations, which is generally recognized, but is not interpreted and applied in different legal systems?

The paper considers these issues in the context of the development of the judicial practice of the supranational institution of the judicial power of the EU, namely the Court of Justice of the European Union and the concept of relative immunity (*immunité relative*) formulated herein.

Having conducted a comparative legal review of the current state of the sources of law and doctrine on the issues of immunity of states and international organizations, the author analyses and evaluates the decisions of the EU Court of Justice and the legal positions of its attorneys General:

— *Mahamdia v. Algeria*, 2012: for the first time ECJ formulates the concept of relative immunity in relation to states;

— “*Rina*” and “*Suprim*” cases, 2020: EU Court clarifies the interpretation of the concept of *acta iure imperii* (acts of public authority), in respect of which states retain immunity in the EU, and extends its concept of relative immunity to international intergovernmental organizations.

The final section deals with legal issues that yet to get a clear answer in the practice of the EU Court of Justice. In this regard, the author highlights possible directions of its evolution, and studies other recent decisions of the EU Court of Justice that may affect Russia’s national interests in the context of cooperation with EU member states in the scientific and technical sphere, including megascience, and in other areas.

Keywords: immunity; state; international organization; megascience; jurisdiction; European Union; Court of Justice of the European Union; court practice; sanctions.

Cite as: Chetverikov AO. Immunitet gosudarstv i mezhdunarodnykh organizatsiy v praktike Suda Evropeyskogo Soyuz i ee znachenie pri realizatsii megasayens-proektov [Immunity of States and International Organizations in the Court of Justice of the European Union Practice and its Significance in the Implementation of Megascience Projects]. *Lex russica*. 2021;74(4):112-129. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.112-129. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

В последние десятилетия в контексте развития международного научно-технического сотрудничества Россия инвестировала значительные материальные (в том числе денежные) и нематериальные (информационные, интеллектуальные и т.п.) ресурсы в строительство и эксплуа-

тацию уникальных научных установок класса «мегасайенс» — крупных исследовательских инфраструктур, расположенных на территории зарубежных государств, преимущественно государств — членов Европейского Союза (ЕС).

Наиболее известные среди них: строящийся на территории Франции Международный термоядерный экспериментальный реактор —

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-15022.

ИТЭР³ и ранее введенный в действие там же Европейский источник синхротронного излучения — ESRF⁴; расположенные в Германии Центр по исследованию ионов и антипротонов в Европе — FAIR⁵ и Европейский рентгеновский лазер на свободных электронах — European XFEL⁶, причем для последней установки Россия является вторым по значимости после государства местонахождения финансовым донором, оплачивая порядка 1/3 расходов на ее сооружение и поддержание в рабочем состоянии.

С некоторыми оговорками к этому списку можно добавить Большой адронный коллайдер, другие научные установки Европейской организации ядерных исследований (ЦЕРН), функционирующие на территории двух государств — состоящего (Франция) и не состоящего (Швейцария) в ЕС. Не являясь членом ЦЕРН, Россия внесла и продолжает вносить существенный вклад в его научные установки на основании двусторонних международных договоров (новейший: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейской организацией ядерных исследований (ЦЕРН) «О научно-техническом сотрудничестве в области физики высоких энергий и иных сферах взаимного интереса» от 16.04.2019).

В условиях непростой международной обстановки, складывающейся вокруг нашей страны, проводимой против России коллективной санкционной политики Запада, включая ЕС⁷, возникает вопрос, насколько юридически защищены сегодня российские инвестиции в подобные мегасайенс-проекты — как в случаях, когда они реализуются под эгидой международной (межправительственной) организации, в которой Россия выступает государством-наблюдателем (ЦЕРН) или полноправным государством-членом (Международная организация ИТЭР), так и в любых иных случаях, в том числе когда Россия вкладывает активы в организацию, учрежденную международным договором с ее участием, но являющуюся национальным юридическим лицом государства местонахождения (ESRF — гражданско-правовое общество по Граждан-

скому кодексу Франции с неограниченной ответственностью участников; FAIR, European XFEL — общества с ограниченной ответственностью по немецкому праву)?

Во всех случаях поставленный вопрос связан с иммунитетом в юридическом смысле этого слова. Речь идет либо об иммунитете самого государства, его лиц и имущества от юрисдикции и принудительных мер со стороны властей других стран, либо об иммунитете (или иммунитетах) международной организации, которые вместе с ее привилегиями (освобождение от налогов и т.п.) предназначены обеспечить ей благоприятные условия функционирования, прежде всего на территории страны местонахождения (штаб-квартиры).

В том, что подобные иммунитеты существуют и должны соблюдаться, ни у кого сомнений нет. Например, применительно к иммунитету государства от иностранной юрисдикции Конвенция ООН «О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» от 02.12.2004 открывается следующей констатацией: «Государства — участники настоящей Конвенции, считая, что юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности получили *общее признание в качестве одного из принципов обычного международного права...*» (здесь и далее курсив наш. — А. Ч.).

Вопрос, в котором «согласья нет», состоит в другом: каковы должны быть объем, пределы иммунитета зарубежного государства / международной организации в конкретной стране; может ли последняя (точнее, имеет ли право) не признавать или ограничивать подобный иммунитет и если да, то при каких обстоятельствах?

Для международных организаций поставленный вопрос обычно решается в индивидуальном порядке: исходя из целей, предмета, характера деятельности и иных особенностей конкретной организации соответствующие правоположения закрепляются в учредительном договоре, прилагаемом к нему протоколе и (или) отдельном соглашении о привилегиях и иммунитетах⁸.

³ ITER — International Thermonuclear Experimental Reactor (англ.).

⁴ European Synchrotron Radiation Facility (англ.).

⁵ Facility for Antiproton and Ion Research (англ.).

⁶ European X-Ray Free Electron Laser (англ.).

⁷ См.: Россия и Европейский Союз: современные правовые аспекты взаимоотношений : монография / под ред. П. А. Калиниченко. М. : Норма — Инфра-М, 2021. С. 13–20 ; *Kalinichenko P. Post-Crimean Twister: Russia, the EU and the Law of Sanctions* // Russian Law Journal. 2017. № 5 (3). Р. 9–28.

⁸ См.: *Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире*. М. : РУДН, 2010. С. 249–252.

Например, в случае ЦЕРН источниками его привилегий и иммунитетов выступают соглашения «о правовом статусе этой Организации», заключенные последовательно с каждым из двух государств местонахождения (Швейцарией в 1955 г. и Францией в 1972 г.) и впоследствии дополненные рядом других двух- или трехсторонних соглашений⁹.

В случае Международной организации ИТЭР правовая основа ее иммунитетов имеет трехуровневый характер:

- 1) учредительный договор — Соглашение «О создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР» от 21.11.2006, в котором закрепляются наиболее общие и фундаментальные положения (ст. 12 «Привилегии и иммунитеты», а также ст. 15 «Гражданская ответственность»);
- 2) подписанное одновременно с ним Соглашение «О привилегиях и иммунитетах Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР» (стороны обоих соглашений — все члены Международной организации ИТЭР, включая Россию);
- 3) соглашение, заключенное Международной организацией ИТЭР с Францией как государством местонахождения, — Соглашение между Правительством Французской Республики и Международной организацией ИТЭР по термоядерной энергии «О штаб-квартире Организации ИТЭР и о привилегиях и иммунитетах Организации ИТЭР на французской территории» от 07.11.2007¹⁰, дополняемое по мере необходимости специальными протоколами (в частности, До-

полнительный протокол в форме Обмена письмами от 26 января и 10 марта 2015 г. «О роли французских властей в вопросах вмешательства, связанного с безопасностью, в районе Организации»¹¹.

Не больше единообразия наблюдается в вопросе регулирования государственного иммунитета. Здесь каждая страна применяет к зарубежным аналогам свои внутренние, национальные правовые подходы, вплоть до принятия особых законов об иммунитете иностранных государств на своей территории: Австралия — Закон «Об иммунитетах иностранных государств» 1985 г., Аргентина — Закон «Об иммунитете иностранных государств в аргентинских судах» 1995 г., Великобритания — Закон «О государственном иммунитете» 1978 г., Израиль — Закон «Об иммунитете иностранных государств» 2008 г., Пакистан — Постановление «Об иммунитете государств» 1981 г., США — Закон «Об иностранных суверенных иммунитетах» 1976 г. и т.д.

Несколько лет назад подобным нормативным актом обзавелась и наша страна — это Федеральный закон от 03.11.2015 № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации».

Между национальными подходами разных стран, разумеется, существуют точки соприкосновения (главная — тенденция к отходу от абсолютного в сторону ограниченного иммунитета иностранных держав), но в конечном счете каждый из них сохраняет свой особый, уникальный характер¹².

Попытки выработать общую юридическую конструкцию для государственного иммуни-

⁹ См.: Четвериков А. О. Правовое положение международных научных структур и миграционный режим их сотрудников: швейцарский подход. М. : Русайнс, 2020. С. 38–42, 65–66.

¹⁰ См.: Décret № 2008-334 du 11 avril 2008 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de l'Organisation ITER sur le territoire français (ensemble une annexe), signé à Saint-Paul-lez-Durance (Cadarache) le 7 novembre 2007 // Journal officiel de la République française. № 0088 du 13 avril 2008. P. 6191.

¹¹ См.: Décret № 2015-1533 du 25 novembre 2015 portant publication du protocole additionnel sous la forme d'échange de lettres, à l'accord de siège du 7 novembre 2007 entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER relatif au rôle des autorités françaises en matière d'intervention liée à la sécurité sur le site de l'Organisation (ensemble une annexe), signées à Paris le 26 janvier 2015 et à Saint-Paul-lez-Durance le 10 mars 2015 // Journal officiel de la République française. № 0275 du 27 novembre 2015. P. 22010.

¹² Подробнее см.: Ануфриева Л. П. Международное частное право. Особенная часть. М. : Бек, 2002. Т. 2. С. 84–110 ; Богуславский М. М. Иммунитет государства. М. : Издательство ИМО, 1962 ; Чурилина Н. А. Международно-правовые основания юрисдикционного иммунитета государств : дис. ... канд. юрид.

тета международно-правовыми средствами пока не увенчались значительным успехом ни на глобальном, ни на европейском уровне, хотя первые шаги в этом направлении начали предприниматься еще в конце XIX в. (резолюция Института международного права о проекте международного регламента о юрисдикции судов в процедурах против суверенных государств или глав иностранных государств 1891 г.)¹³, а дискуссии в юридическом мире начались еще ранее¹⁴.

В частности, подготовленная под эгидой Совета Европы и открытая для присоединения других заинтересованных стран Европейская конвенция «Об иммунитете государств» от 16.05.1972 за почти 50 лет собрала только девять подписей и восемь ратификаций (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Кипр, Люксембург, Нидерланды, Швейцария, между которыми документ и действует в настоящее время).

Надолго затянулся и процесс вступления в силу вышеупомянутой Конвенции ООН «О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» от 02.12.2004. К началу 2021 г. Конвенцию подписали 28 стран (в том числе Россия в 2006 г.), ратифицировали — 22

(для вступления в силу требуется 30 ратификаций).

В XXI в. вопрос о пределах иммунитета государств от юрисдикции и от принудительных мер в отношении их имущества на территории других стран также стал предметом серьезного политико-правового конфликта между двумя государствами — членами ЕС, вынесенного на разбирательство Международного суда ООН.

В решении от 03.02.2012 по делу «Германия против Италии» Международный суд признал неправомерными с точки зрения принципа государственного иммунитета действия итальянских судов по рассмотрению и удовлетворению исков итальянских граждан к Германии в целях компенсации вреда, причиненного нацистской оккупацией страны в период Второй мировой войны, а равно по обращению взыскания на расположенное в Италии имущество Германии на основании решений по аналогичным искам, вынесенных греческими судами. Кроме того, Международный суд ООН обязал Италию принять законодательство или равнозначные меры с целью не допустить повторения подобных действий в будущем¹⁵.

Однако Конституционный суд Италии постановлением от 22.10.2014 признал решение

наук. М. : МГИМО, 2018 ; Fox H., Webb P. The Law of State Immunity. Oxford : Oxford University Press, 2013 ; State Practice Regarding State Immunities / La pratique des États concernant les immunités des États / Eds. Council of Europe/Conseil de l'Europe, G. Harner, M. Kohen, S. Breau. Leiden : Nijhof, 2006 ; Bureau D., Muir Watt H. Droit international privé. T. I. Partie générale. Paris : PUF, 2007. P. 104–119.

¹³ См.: Пояснительный доклад Европейской конвенции «Об иммунитете государств» от 16.05.1972 (Rapport explicatif de la Convention européenne sur la immunité des États. Bâle, 16. V.1972 // Série des traités européens. № 74. P. 1.).

¹⁴ См., например, проведенный одним из основоположников отечественной науки международного права Ф. Ф. Мартенсом обзор доктрины и судебной практики по вопросу права экстерриториальности (фр. droit d'extraterritorialité) «государей», прежде всего монархов — прообраза нынешнего принципа государственного иммунитета (Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. Изд. 4, доп. и испр. СПб. : Типография А. Бенке, 1898. С. 321–328). Как, в частности, отмечал Ф. Ф. Мартенс, «старые писатели защищали тот принцип, что государь, в силу своего права экстерриториальности, не может быть ни ответчиком, ни истцом в иностранных судах: но в это начало положили брешь некоторые судебные решения, в особенности, постановленные в новейшее время (имеется в виду XIX в. — А. Ч.). На основании этих решений в лице государя различается двойкий характер: суверена и частного лица. Как суверен иностранный государь свободен от гражданской подсудности, как частное лицо — не свободен... Как ни затруднительно в каждом отдельном случае констатировать, действовал ли государь в качестве частного лица или как представитель верховной власти, но установить это различие, как доказывает практика, все-таки возможно... Таким образом, с точки зрения юридической право гражданской неподсудности монархов должно быть истолковываемо в ограничительном смысле. Но существуют практические основания, которые оправдывают ее широкое применение: 1) постановленные против государей решения судов трудно исполнимы и 2) могут даже вызвать неприятные последствия для территориальной власти. Эти практические соображения не устраняют, конечно, необходимости правильной юридической постановки вопроса» (Мартенс Ф. Указ. соч. С. 323, 325–327).

¹⁵ Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie; Grèce (intervenante)), arrêt, C. I. J. Recueil 2012. P. 99.

Международного суда противоречащим основополагающим принципам итальянской конституции как верховного закона страны и, как следствие, не подлежащим исполнению на ее территории. Одновременно с этим он признал неконституционными закон, принятый итальянским парламентом в 2013 г. с целью исполнения решения Международного суда ООН, и более ранний закон 1957 г. об исполнении Италией обязательств из Устава ООН в части, в которой последний предписывает итальянским властям подчиняться подобного рода решениям судебного органа ООН¹⁶.

В последние годы собственную попытку формирования общего подхода к границам государственного иммунитета и иммунитета международных организаций начал предпринимать Европейский Союз, причем не путем издания специально посвященного этому вопросу наднационального законодательства, как в других сферах европейской интеграции, а на основе судебной практики своего наднационального органа судебной власти — Суда ЕС, которая имеет здесь не только правоприменительный, но и правотворческий характер и в этом качестве служит руководством для национальных органов правосудия всех государств — членов ЕС (в настоящее время их 27).

Первым шагом в формировании правового подхода Суда ЕС к иммунитету стало решение по делу «Махамдиа против Алжира», вынесенное в рамках Большой палаты (своеобразный президиум суда под руководством его председателя) в 2012 г. Положения решения по делу «Махамдиа против Алжира» получили развитие в новейших решениях Суда ЕС, вынесенных в 2020 г.

Все эти решения, однако, оставляют открытыми некоторые вопросы, давая простор для дальнейшей эволюции практики Суда ЕС по вопросам иммунитета, что затрагивает интересы России, в том числе в сфере научного сотрудничества с ЕС и его государствами-членами¹⁷.

1. Решение Суда Европейского Союза по делу «Махамдиа против Алжира» 2012 г. и концепция относительного иммунитета государств

Ахмед Махамдиа — гражданин и житель Германии, т.е. государства — члена ЕС, и одновременно гражданин Алжира, т.е. третьего государства по отношению к ЕС (эти обстоятельства не имели юридического значения в деле), — трудился в Германии в качестве шофера (место работы, напротив, являлось одним из значимых обстоятельств дела). В связи с неоплатой ему сверхурочной работы и последующим увольнением, с которым А. Махамдиа не согласился, он предъявил в немецкий суд иск к своему бывшему работодателю.

В этом на первый взгляд обычном трудовом споре имелся усложняющий фактор: местом работы истца служило посольство Алжирской Народной Демократической Республики (Алжира) в Германии. Кроме того, в трудовом договоре, заключенном истцом с Министерством иностранных дел Алжира, содержалась арбитражная оговорка в пользу алжирских судов («В случае расхождений во мнении или споров, вытекающих из настоящего договора, компетентными являются только алжирские суды»). Истец, однако, требовал разбирательства дела именно в немецком судебном органе, а именно в трудовом суде г. Берлина по месту нахождения искомого посольства. В обоснование своего требования истец ссылался на положения права ЕС в области разграничения международной подсудности (юрисдикции), признания и исполнения решений по гражданским и торговым делам, которые имеют следующее содержание:

«Глава II. Юрисдикция

Отдел 5. Юрисдикция по делам, вытекающим из индивидуальных трудовых договоров

Когда работник заключает индивидуальный трудовой договор с работодателем, который не имеет *домицилия в государстве-члене, не обладает филиалом, представительством или*

¹⁶ См.: *Ronzitti N.* La Cour constitutionnelle italienne et l'immunité juridictionnelle des États // *Annuaire français de droit international*. 2014. Vol. 60. P. 3–15.

¹⁷ Положения судебной практики Суда ЕС, рассматриваемой в настоящей статье, также распространяют силу на государства — члены Европейской ассоциации свободной торговли: Исландию, Лихтенштейн, Норвегию и Швейцарию, которые связаны с ЕС Конвенцией «О юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам» (Луганской конвенцией) от 30.10.2007, базирующейся на законодательстве ЕС по аналогичным вопросам. При необходимости судебные органы государств — членов ЕАСТ, как и государств — членов ЕС, вправе обращаться по этим вопросам с преюдициальными запросами в Суд ЕС (Протокол № 2 к Луганской конвенции «О единообразном толковании Конвенции и о постоянном комитете»). См.: *Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et*

любим другим учреждением в государстве-члене, работодатель в спорах, относящихся к их эксплуатации, считается имеющим свой домицилий в этом государстве-члене.

Работодатель, имеющий свой домицилий на территории государства-члена, может быть привлечен в качестве ответчика:

- 1) перед судами государства-члена, где он имеет свой домицилий <...>.

От положений настоящего отдела разрешается отступать только посредством соглашений о подсудности:

- 1) заключенных после возникновения спора; или
- 2) которые позволяют работнику обращаться в иные суды помимо судов, указанных в настоящем отделе».

Изначально вышеуказанные положения содержались в международном договоре, заключенном в рамках бывшего Европейского экономического сообщества (исторического предшественника современного ЕС) — Брюссельской конвенции «О юрисдикции и исполнении решений по гражданским и торговым делам» от 27.09.1968¹⁸. В начале XXI в. Брюссельская конвенция была заменена наднациональным законодательным актом ЕС прямого действия, положения которого имели силу в период трудовых отношений истца и разбирательства его дела, — Регламентом (ЕС) № 44/2001 Совета от 22.12.2000 «О юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам» (широко распространенное краткое обозначение: Регламент «Брюссель I») ¹⁹. Сегодня идентичные положения закрепляет Регламент «Брюссель I bis», принятый в 2012 г. и вступивший в силу в 2015 г., официально называющийся Регламент (ЕС) № 1215/2012 Европейского парламента Совета от 12.12.2012 «О юрисдикции, призна-

нии и исполнении решений по гражданским и торговым делам»²⁰.

При рассмотрении поданного А. Махамдиа иска немецкий судебный орган в целях получения официального толкования права ЕС приостановил производство и обратился с преюдициальным запросом в Суд ЕС, ответ на который и образует содержание рассматриваемого решения по делу «Махамдиа против Алжира», вынесенного 19 июля 2012 г. (краткое наименование: дело «Махамдиа»; полное наименование: дело C-154/11 «Ахмед Махамдиа против Алжирской Народной Демократической Республики») ²¹.

Суду ЕС предстояло ответить на два правовых вопроса, поставленных перед ним немецким судом. Эти вопросы, по сути, сводились к следующему:

- 1) может ли посольство Алжира, а равно другого третьего государства, считаться «учреждением» для целей рассмотрения трудовых споров, возбуждаемых в судебных органах государств — членов ЕС его работником или бывшим работником;
- 2) допустимо ли посредством соглашения о подсудности, заключенного одновременно с трудовым договором, т.е. до возникновения трудового спора, лишать работника права обращаться с иском к работодателю в судебные органы государства-члена по месту осуществления трудовой деятельности (иными словами, является ли соглашение такого рода соглашением об исключительной подсудности или же об альтернативной подсудности по выбору истца)?

На первый вопрос Суд ЕС дал положительный ответ, на второй отрицательный, т.е. в обоих случаях в пользу работника. Перед ответом на эти вопросы, однако, Суду ЕС предстояло разрешить более сложную проблему, связан-

l'exécution des décisions en matière civile et commerciale // Journal officiel de l'Union européenne. L 339 du 21.12.2007. P. 281.

¹⁸ Convention de Bruxelles concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale du 27 septembre 1968. Texte consolidé // Journal officiel des Communautés européennes. C 27 du 26.01.1998. P. 1.

¹⁹ Règlement (CE) № 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale // Journal officiel de l'Union européenne. L 12 du 16.01.2001. P. 1.

²⁰ Règlement (UE) № 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale // Journal officiel de l'Union européenne. L 351 du 20.12.2012. P. 1.

²¹ См.: Arrêt de la Cour, 19 juillet 2012. Affaire C-154/11 «Ahmed Mahamdia contre République algérienne démocratique et populaire» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

ную с предполагаемым наличием у ответчика как иностранного государства, тем более не входящего в ЕС, иммунитета от юрисдикции, о чем не преминул заявить Алжир (иск подавался именно к государству Алжир в целом, а не к его посольству в Германии, которое не имеет статуса юридического лица и в подобном качестве признано Судом ЕС алжирским «учреждением» на немецкой территории).

В заключениях, предшествующих судебному решению по делу, генеральный адвокат Суда ЕС²² отметил, что юрисдикционный иммунитет, т.е. «правило, согласно которому государство не может привлекаться к ответственности перед судами другого суверенного образования, является хорошо известным правилом международного публичного права», и напомнил Суду ЕС его предшествующую судебную практику о том, что «компетенция [Европейского]»²³ Союза должна осуществляться при соблюдении международного права» и что при принятии любых актов ЕС «обязан соблюдать международное право в целом, включая международное обычное право», откуда проистекает правило, или принцип, юрисдикционного иммунитета государств.

«С другой стороны, — указал далее генеральный адвокат, — в международном публичном праве существует некоторая неопределенность в отношении статуса иммунитета государств от юрисдикции». Усиливая это утверждение, генеральный адвокат охарактери-

зовал иммунитет от юрисдикции в качестве «нечеткой, трудно предсказуемой и очень зависящей от национальных чувств концепцией»²⁴.

Сходство в понимании разными странами данной концепции всё же существует и, по оценке генерального адвоката, состоит в следующем:

«Следует тем не менее отметить почти всеобщую эволюцию в пользу признания относительного иммунитета от юрисдикции, который базируется на фундаментальном различии между актами, совершаемыми *iure imperii* [лат. по праву власти], и актами, совершаемыми *iure gestionis* [лат. по праву управления, ведения текущих дел], когда последние приравниваются к актам, совершаемым частными лицами. Иными словами, один лишь тот факт, что государство привлекается ответчиком по делу, не является достаточным для незамедлительного предоставления ему иммунитета от юрисдикции (доктрина абсолютного суверенитета). Современное государство стало многообразным субъектом правовой жизни и может действовать, вступать в правоотношения без осуществления по этому случаю своего суверенитета или своей публичной власти: я думаю, например, о государстве-предпринимателе, но также, естественно, и о государстве-работодателе. Эти разные стороны юридической деятельности государства, поскольку они не сопровождаются система-

²² В соответствии с учредительными документами ЕС и прилагаемым к ним Статутом Суда ЕС генеральные адвокаты — особый корпус членов Суда ЕС, отличный от судей. «Роль генерального адвоката состоит в том, чтобы публично, с полной беспристрастностью и полной независимостью, представлять мотивированные заключения по делам, которые в соответствии со Статутом Суда Европейского Союза требуют его участия» (ст. 252 Договора о функционировании ЕС 1957 г. в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Первоначально генеральные адвокаты готовили заключения по всем делам, поступающим в Суд ЕС; сегодня, в связи с большим количеством дел, они делают это только по наиболее сложным из них, особенно с правовой точки зрения (в таком случае на одно дело назначается один ответственный генеральный адвокат). Заключения генеральных адвокатов обычно содержат детальный анализ предшествующей судебной практики и правовой доктрины по предмету дела и учитываются, в том числе цитируются, Судом ЕС при вынесении решения, хотя юридически и не являются обязательными для него (известны случаи, когда Суд ЕС выносил решение, противоположное мнению генерального адвоката, но чаще Суд ЕС следует его позиции — полностью или частично). См.: Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi présentées le 24 mai 2012. Affaire C-154/11 «Ahmed Mahamdia contre République algérienne démocratique et populaire». URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020). О генеральных адвокатах Суда ЕС и роли их заключений см.: Право Европейского Союза. М. : Юрайт, 2013. Т. 1 : Общая часть. Европейский Союз: устройство и правопорядок. С. 502–508. Учредительные документы ЕС цитируются по изданию: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Инфра-М, 2019.

²³ Здесь и далее в квадратных скобках — примечания автора статьи.

²⁴ Un concept peu lisible, difficilement anticipable et très dépendant des sensibilités nationales (фр.).

тическим осуществлением прерогатив публичной власти, больше не оправдывают автоматического признания [за государством] иммунитета от юрисдикции».

Итак, главный тезис, который генеральный адвокат предложил принять Суду ЕС, состоит в отказе от «абсолютного» в пользу «относительного», т.е. ограниченного, иммунитета государств перед иностранным правосудием²⁵. «Эта новая относительность [иммунитета], — добавил генеральный адвокат, — объясняется *чрезмерной силой иммунитета от юрисдикции, который [в случае признания за ним абсолютного характера] сводит на нет любые обращения в суд и выступает институционализированным воплощением отказа в правосудии*».

Признанию относительной природы иммунитета не мешает тот факт, что национальные подходы разных стран к разграничению суверенных актов публичной власти, в отношении которых иностранному государству гарантируется иммунитет, и актов управления, где в иммунитете отказывается, в настоящее время пока не могут быть сведены к общему знаменателю, в том числе в трудовых отношениях с государством-работодателем:

«В подобных обстоятельствах также приходится констатировать, что в реальности не вырисовывается никакой [общей] теории относительного иммунитета государств от юрисдикции. <...> Эти национальные различия являются настолько явственными, что, с одной стороны, трудно провести любую кодификацию на международном уровне [имеются в виду отмеченные во введении проблемы с ратификацией конвенций об иммунитете, подготовленных под эгидой Совета Европы и ООН] и, с другой стороны, можно усомниться в существовании, выходящем за рамки бесспорной тенденции [в пользу отхода от концепции абсолютного суверенитета], подлинной нормы международного обычного права по данному вопросу».

Попытку же рассматривать в качестве подтверждения существования международного обычая не вступившую в силу Конвенцию ООН «О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» от 02.12.2004, которую принял ранее в одном из дел другой наднациональный европейский суд — Европейский Суд

по правам человека (дело касалось увольнения литовской гражданки с должности секретаря посольства Польши в Литве)²⁶, генеральный адвокат Суда ЕС посчитал вызывающей «некоторые вопросы», т.е. сомнительной.

И все же главный тезис в пользу относительного, не абсолютного иммунитета государств остается неизменным. В этой связи генеральный адвокат предложил Суду ЕС поддержать позицию немецкого судебного органа, обратившегося с преюдициальным запросом о том, что «Алжирская Народная Демократическая Республика в рассматриваемом деле не может опираться на свой иммунитет от юрисдикции, тем более что данный постулат призван сохранить эффективную судебную защиту истца». Таким образом, Алжир или любое другое третье государство может привлекаться в качестве ответчика по трудовым спорам в судебных органах государств — членов ЕС, когда работник или бывший работник его посольства осуществлял функции «не связанные с осуществлением публичной власти аккредитующего государства», что имеет место в случае простого шофера.

Позиция генерального адвоката нашла полное подтверждение в решении Суда ЕС, который, не цитируя никаких источников, попросту сослался на современную «международную практику» в пользу отказа от абсолютного юрисдикционного иммунитета государств. Правовая позиция Суда ЕС по вопросам иммунитета выглядит следующим образом:

«В этом отношении [в отношении юрисдикционного иммунитета] следует отметить, что общепризнанные принципы международного права в области юрисдикционного иммунитета исключают возможность привлечения одного государства к суду в судебных органах другого государства в деле, таком как рассматриваемое [“Махамдиа против Алжира”]. Подобный иммунитет государств от юрисдикции закреплен в международном праве и основывается на принципе *par in parem non habet imperium* [лат. равный над равным не имеет власти], т.е. государство не может подлежать суду другого государства.

Однако, как отмечает генеральный адвокат в п. 17–23 своих заключений [процитированные выше положения], в современном состоянии международной практики данный *иммунитет*

²⁵ Immunité relative (фр.).

²⁶ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 23.03.2010 по делу «Цудак (Cudak) против Литвы».

не имеет абсолютной ценности, но обычно признается, когда спор касается актов суверенитета, совершаемых iure imperii. Напротив, он может исключаться, если судебный иск касается актов, совершаемых iure gestionis, которые не относятся к публичной власти.

Таким образом, принимая во внимание вышеуказанный принцип международного обычного права о юрисдикционном иммунитете государств, следует признать, что он не препятствует применению Регламента № 44/2001 [ныне Регламента № 1215/2012 «О юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам»] в деле, таком как рассматриваемое, в котором работник требует выплаты компенсации и оспаривает расторжение трудового договора, заключенного им с государством, когда рассматривающий дело судебный орган констатирует, что осуществляемые этим работником функции не относятся к осуществлению публичной власти или когда судебное разбирательство не рискует затронуть интересы безопасности этого государства».

2. Развитие концепции относительного иммунитета государств и международных организаций в новейшей практике Суда Европейского Союза

В 2020 г. Суд ЕС получил возможность снова обратиться к сформулированной им в деле «Махамдиа против Алжира» концепции относительного иммунитета, уточнить ее применительно к государствам и распространить на международные организации.

В решении от 07.05.2020 по делу C-641/18 «Рина»²⁷, рассмотренному в преюдициальном порядке по запросу итальянского судебного органа, поставленный перед Судом ЕС вопрос состоял в том, компетентен ли национальный суд государства-члена рассматривать иск о возмещении вреда со стороны выживших пассажиров и членов семьи погибших пассажиров потерпевшего в 2006 г. кораблекрушение судна, плававшего под флагом Панамы, который был

подан к группе итальянских компаний под общим наименованием «Рина», осуществлявших по договору с панамским правительством проверку и освидетельствование данного судна.

С точки зрения критериев разграничения подсудности, предусмотренных законодательством ЕС о юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам (Регламент «Брюссель I», заменивший Брюссельскую конвенцию 1968 г., в свою очередь замененный Регламентом «Брюссель I bis»), проблем не возникало. Согласно этому законодательству лица по общему правилу привлекаются к ответственности в судах того государства-члена, где они имеют свой domicili, каковым в случае юридических лиц признается место, где расположены их юридический адрес, центральная администрация или головное предприятие (для группы компаний «Рина» — Италия).

Проблема заключалась в другом: ответчик заявил о том, что выполнял свои функции на основании «делегирования полномочий со стороны Республики Панама», а последняя является неподсудной в соответствии с «международно-правовым принципом юрисдикционного иммунитета иностранного государства». Отсюда неподсудным является и ответчик, поскольку его действия по проверке и освидетельствованию выступали «проявлением суверенных прерогатив делегирующего полномочия государства».

Как отметил в своих заключениях по делу «Рина» генеральный адвокат Суда ЕС²⁸, рассматриваемое дело иллюстрирует весьма распространенную в настоящее время ситуацию, когда имеет место, «с одной стороны, некоторая приватизация способов деятельности современного государства, с другой стороны, возложение особых задач публичной власти на хозяйствующих субъектов рынка, и данное обстоятельство может вызывать сомнения по поводу чисто коммерческого характера их статуса по отношению к частным лицам».

Если же «Рина» действовала не как коммерсант, а в качестве представителя публичной власти государства (тем более государства, не входящего в ЕС), то рассматриваемое дело не имеет гражданского или торгового характера и

²⁷ См.: Arrêt de la Cour, 7 mai 2020. Affaire C-641/18 «LG e.a. contre Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale». URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

²⁸ См.: Conclusions de l'avocat général M. Maciej Szpunar présentées le 14 janvier 2020. Affaire C-641/18 «LG e.a. contre Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

законодательство ЕС, наделяющее итальянские судебные органы компетенцией рассматривать подобные дела, к группе «Рина» не должно применяться?

Нет, ответил генеральный адвокат и, по его предложению, Суд ЕС. В основу своего решения Суд ЕС положил традиционно исповедуемый им ограничительный подход к толкованию любых исключений из юридически обязательной силы источников и норм права ЕС — в данном случае исключений для актов *iure imperii*, т.е. совершенных при осуществлении публичной власти.

Согласно Суду ЕС подобное исключение должно применяться не во всех спорах с государствами или организациями, которым оно делегирует отдельные свои функции, а лишь тогда, когда эти субъекты осуществляют *«избыточные полномочия по сравнению с правилами, действующими в отношениях между частными лицами»*²⁹. Осуществлением таких полномочий Суд ЕС, в частности, отказывается считать инспекционные, сертификационные и аналогичные контролирующие мероприятия, когда они относятся к «проверке и подтверждению соблюдения условий, предусмотренных законом» и когда их содержание «полностью определяется национальными регуляторными рамками».

Итак, если национальные судебные органы государства — члена ЕС приходят к выводу, что «Рина» или сходные организации не являются носителями публичной власти в вышеуказанном ограничительном смысле, то эти организации могут привлекаться перед ними к ответственности, несмотря на «принцип обычного международного права в отношении юрисдикционного иммунитета» иностранных государств, ибо, как еще раз констатировал Суд ЕС, «в современном состоянии международной практики такой иммунитет не имеет абсолютной ценности». Кроме того, при всем уважении к международному праву, последнее не должно ставить под сомнение положения Хартии ЕС об основных правах 2000 г., в данном случае закрепленное в ней «право на эффективные средства правовой защиты и на доступ к бес-

пристрастному суду», которого не должны быть лишены пострадавшие лица или родственники погибших.

В решении по другому делу, тоже рассмотренному в 2020 г., Суду ЕС предстояло определить правовой подход к иммунитету международных организаций на примере международных военных штабов НАТО («Главкомандование объединенных вооруженных сил НАТО в Европе»³⁰ и подчиненное ему «Брюнское командование объединенных совместных сил»³¹): **дело C-186/19 «Сьюприм» против Главного командования объединенных вооруженных сил в Европе» (решение от 03.09.2020)**³².

Группа компаний «Сьюприм» (истцы) на основании коммерческих договоров, заключенных с Брюнским командованием объединенных совместных сил (местонахождение — г. Брюнсюм, Нидерланды), осуществляла поставки топлива Главному командованию объединенных вооруженных сил НАТО в Европе (ответчик) для нужд военной операции, проводимой НАТО в Афганистане. Поставки не были в полном объеме оплачены. Для взыскания недополученных сумм истцы обратились в нидерландский суд, сопроводив иск ходатайством о наложении ареста на банковский счет ответчика в порядке меры обеспечения иска. Ответчик возражал, ссылаясь на свой иммунитет в качестве международной организации. После серии противоречивых решений разных судебных инстанций Нидерландов, одни из которых удовлетворяли ходатайство, другие отказывались это сделать, дело дошло до Верховного суда страны, приостановившего производство и обратившегося за преюдициальным решением в Суд ЕС.

Суду ЕС предстояло решить, может ли быть распространена на международные организации установленная им в отношении государств концепция относительного иммунитета, которая основывается на противопоставлении акта *iure imperii* — актов публичной власти (иммунитет существует) и актов управления, или ведения текущих дел — *acta jure gestionis* (иммунитет отсутствует).

²⁹ Pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre les particuliers (фр.).

³⁰ Supreme Headquarters Allied Powers Europe (анг.).

³¹ Allied Joint Force Command Brunssum (анг.).

³² См.: Arrêt de la Cour, 3 septembre 2020. Affaire C-186/19 «Supreme Site Services GmbH, Supreme Fuels GmbH & Co KG, Supreme Fuel Trading Fze contre Supreme Headquarters Allied Powers Europe» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

Действительно, международные организации (за исключением тех случаев, когда государства-члены предоставляют им наднациональные полномочия), сами по себе обычно не являются носителями публичной власти, выступая лишь постоянным форумом координации и согласования действий суверенных государств. Иммунитет нужен международным организациям исключительно для того, чтобы нормально осуществлять свои функции. Отсюда, как отмечалось по этому поводу представителями европейской правовой доктрины, в случае международных организаций иммунитет должен считаться «абсолютным, он применяется ко всем актам организации, осуществляемым в рамках ее функций, а разграничение между актами *jus imperii* [= *jure, iure*] и актами *jus gestionis*, имеющее значение для государств, на них не переносимо³³»; иммунитет международной организации «может сниматься только в случае прямого отказа, проистекающего либо из ее учредительного договора или соглашения о штаб-квартире, либо из согласия, данного по случаю разбирательства некоторого дела»³⁴.

С аналогичной трактовкой иммунитета международных организаций выступили правительство государства, из которого в Суд ЕС поступил преюдициальный запрос (Нидерланды), и правительства Австрии и Бельгии, представившие Суду ЕС свои соображения по делу «Сьюприм».

«В своих письменных замечаниях, — отмечалось в заключениях генерального адвоката по делу «Сьюприм», — нидерландское, бельгийское и австрийское правительства полагают, что понятие “*acta jure imperii*”, которое в международном праве позволяет отграничивать акты, совершенные при осуществлении публичной власти, от актов управления (*acta jure gestionis*), является уместным исключительно в том случае, когда ссылаются на иммунитет государств. В частности, эти правительства считают, что иммунитет международных организаций имеет силу в отношении всей совокупности актов, совершаемых последними, с оговоркой о том,

что эти акты тесно связаны с преследуемыми ими целями или необходимы им для осуществления своих функций»³⁵.

«В самом деле, — продолжал генеральный адвокат Суда ЕС, — как справедливо отмечают нидерландское, бельгийское и австрийское правительства, иммунитеты международных организаций соответствуют иной логике, нежели иммунитеты государств. В отличие от государств, чей иммунитет проистекает из принципа *par in parem non habet imperium* [лат. равный над равным не имеет власти], иммунитеты международных организаций по общему правилу предоставляются учредительными договорами подобных организаций, многосторонними конвенциями или двусторонними соглашениями, заключаемыми между государствами-членами соответствующей организации. Эти иммунитеты имеют функциональный характер в той мере, в какой они призваны обеспечить, чтобы подобные организации с полной независимостью могли реализовывать задачи, ради которых они были образованы».

Однако в итоге генеральный адвокат и, еще более категорично, Суд ЕС отвергли позицию о непереносимости на международные организации концепции относительного иммунитета, ранее сформулированной последним для государств.

Как постановил Суд ЕС, его «судебная практика в отношении юрисдикционного иммунитета государств и частноправовых организаций [которым делегированы государственные полномочия, такие как группа компаний “Рина”] является переносимой³⁶ в случае, когда на привилегию, вытекающую из иммунитета, ссылается международная организация, независимо от вопроса о том, идет ли речь о юрисдикционном иммунитете или об иммунитете от исполнительных действий. То обстоятельство, что, в отличие от юрисдикционного иммунитета государств, основанного на принципе *par in parem non habet imperium* <...>, иммунитеты международных организаций, в принципе, предоставляются учредитель-

³³ Pas transposable (фр.).

³⁴ См.: *Laure M.* Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne // *Revue trimestrielle des droits de l’homme*. 2008. P. 4, 10. URL: <https://hal.archive-ouvertes.fr/hal-02298680> (дата обращения: 01.12.2020).

³⁵ См.: *Conclusions de l’avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe* présentées le 2 avril 2020. *Affaire C-186/19 «Supreme Site Services GmbH, Supreme Fuels GmbH & Co KG, Supreme Fuel Trading Fze contre Supreme Headquarters Allied Powers Europe»* // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

³⁶ Est transposable (фр.).

ными договорами подобных организаций, не способно поставить под сомнение данное толкование».

В данном конкретном деле, как предположил Суд ЕС, ответчик в рамках коммерческого договора поставки топлива не осуществлял по отношению к истцу никаких «избыточных полномочий», характеризующих акты публичной власти. Если направивший преюдициальный запрос национальный судебный орган окончательно убедится в этом, то он должен принять дело к производству в качестве гражданского или торгового вопреки ссылкам международной организации на свой иммунитет. Международной организации в таком случае предоставляется возможность отстаивать свой иммунитет «на последующем этапе, после установления этим судебным органом международной юрисдикции», т.е. уже после принятия национальным судебным органом дела по иску в производство.

3. Перспективы дальнейшей эволюции и практическое значение для России практики Суда Европейского Союза по вопросу иммунитета государств и международных организаций

Иммунитет государств и международных организаций, его пределы и допустимые ограничения — одна из сложнейших проблем национального, международного права, а теперь и права ЕС.

Рассмотренная в настоящей статье практика Суда ЕС отвечает далеко не на все вопросы, тем самым оставляя возможности для ее дальнейшего развития, уточнения, совершенствования.

В частности, не вполне ясно, что имел в виду Суд ЕС в решении по делу «Махамдиа против Алжира», когда указал, что помимо случаев осуществления публичной власти иностранное государство сохраняет свой суверенитет от юрисдикции государства — члена ЕС, когда судебное разбирательство «*рискует затронуть интересы безопасности этого государства*». Хотя в решении Суда ЕС отсутствуют какие-либо ссылки, процитированная формулировка фактически заимствована из ст. 11 «Трудовые договоры» Конвенции ООН «О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» от 02.12.2004, не действовавшей на момент разбирательства дела.

На подобное заимствование обратил внимание генеральный адвокат Суда ЕС в заключениях по делу «Рина» 2020 г.:

«Я отмечаю в этом отношении, что, исходя из прочтения решения по делу “Махамдиа”, можно полагать, что Суд получал вдохновение от Нью-Йоркской конвенции [“О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности”] с целью установить, имела ли возможность одна из сторон дела, рассматриваемого по существу [Алжирская Народная Демократическая Республика], опираться на юрисдикционный иммунитет. <...>

Хотя Суд прямо не указал причины, побудившие его ввести оговорку о риске посягательства на интересы безопасности государства, идентичная формулировка содержится в положениях Нью-Йоркской конвенции в отношении процедур, касающихся трудового договора».

Не попытается ли Суд ЕС в дальнейшем *распространить действие оговорки о безопасности государств на другие правоотношения с участием иностранных государств помимо трудовых*, тем самым сделав шаг в обратном направлении (в сторону расширения объема иммунитета)?

Или же, что представляется более вероятным, Суд ЕС продолжит и далее *ослаблять государственный иммунитет, используя свое ограничительное толкование актов публичной власти* (acta iure imperii) как таких и только таких, в которых государство и действующие от его имени граждане и организации осуществляют «избыточные полномочия» по отношению к другой стороне?

Действительно, если, как постановил Суд ЕС в деле «Рина», осуществлением избыточных полномочий не должны считаться контролируемые мероприятия, поскольку они относятся к «проверке и подтверждению соблюдения условий, предусмотренных законом», а их содержание «полностью определяется национальными регуляторными рамками», то не произойдет ли так, что аналогичная логика будет распространена на любые действия органов власти, ведь в демократическом правовом государстве они осуществляются во исполнение законов, а сами законы издаются на основании конституции, которая, как принято считать, исходит от народа?

В таком случае вовсе исчезает необходимость в понятии acta iure imperii (где за государством сохраняется иммунитет), и все действия и решения государства будут считаться актами iure gestionis, в которых оно лишено иммунитета, — тем более что одним из значений латинского глагола gero (gerere), от которого происхо-

дит существительное *gestio* (*gestionis*), является «руководить»³⁷.

Заслуживает уточнения и позиция Суда ЕС по поводу *иммунитета от исполнительных действий* в случае вынесения судебными органами государства — члена ЕС решения против иностранного государства или международной организации, а также при осуществлении против них принудительных мер в ходе разбирательства дела.

В решении по делу «Сьюприм» Суд ЕС отметил, что на международные организации «переносима» его судебная практика об относительном иммунитете государств и что для него «не имеет значения, идет ли речь о юрисдикционном иммунитете или иммунитете от исполнительных действий»³⁸.

Означает ли это, что возможен обратный перенос, т.е. в случае, если иностранному государству в ЕС отказывают в юрисдикционном иммунитете, то в отношении него и его активов могут предприниматься исполнительные действия, в том числе принудительного характера?

Ведь, как отметил Международный суд ООН в вышеупомянутом решении 2012 г. по делу «Германия против Италии», потеря государством юрисдикционного иммунитета не обязательно влечет утрату иммунитета от исполнительных действий:

«Иммунитет от исполнительных действий, которым пользуются государства в отношении их имущества, расположенного на иностранной территории, идет дальше их иммунитета от юрисдикции, которым пользуются те же государства в иностранных судах. Даже если судебное решение было правомерно вынесено против зарубежного государства в обстоятельствах, когда последнее не могло опираться на иммунитет от юрисдикции, отсюда не следует *ipso facto* [лат. в силу этого факта, автоматически], что проигравшее государство может подвергаться принудительным мерам на территории государства суда или на территории

третьих государств в целях исполнения соответствующего судебного решения. <...> Нормы международного обычного права в отношении иммунитета от исполнительных действий и его нормы, которые регулируют иммунитет от юрисдикции, понимаемый *stricto sensu* [лат. в строгом смысле слова] как право государства не подвергаться судебной процедуре в судах другого государства, являются отличными и должны применяться отдельно друг от друга».

Показательно также, что в решении по делу «Махамдиа против Алжира» Суд ЕС, признавая возможность рассмотрения немецкими судами иска и, соответственно, вынесения решения против Алжира в связи с действиями его посольства в Германии, упомянул Венскую конвенцию о дипломатических сношениях от 18.04.1961, закрепляющую дипломатические иммунитеты. Однако это упоминание сделано только во вводной части решения и только в отношении ст. 3 Венской конвенции, посвященной функциям дипломатических представительств. Никаких ссылок на Венскую конвенцию в мотивировочной и резолютивной части решения Суда ЕС нет, так же как и ссылок на ее последующие положения, посвященные дипломатическим привилегиям и иммунитетам.

Вышеуказанные вопросы и потенциальные варианты развития событий необходимо учитывать России, помня о том, что *судебные органы государств — членов ЕС руководствуются практикой его Суда* не только в сферах, регулируемых правом ЕС, но и нередко в других сферах, не относящихся к компетенции ЕС и (или) пока не урегулированных законодательством последнего. При случае они в добровольном порядке направляют в этих других сферах преюдициальные запросы Суду ЕС, на которые последнее время от времени отвечает³⁹.

Применительно к дальнейшим инвестициям на территории ЕС, в том числе в расположенные там мегасайенс-установки, и, в более широком контексте, применительно

³⁷ См.: Новый латинско-русский и русско-латинский словарь. 100 000 слов и словосочетаний. М.: Дом славянской книги, 2015. С. 186. См. также: *Cornu G. Vocabulaire juridique*. Paris: PUF, 2003. P. 424.

³⁸ *Indépendamment de la question de savoir s'il s'agit de l'immunité de juridiction ou de l'immunité d'exécution* (фр.).

³⁹ См., например: решение Суда ЕС от 02.04.2020 по делу C-329/19, где он по запросу итальянского судебного органа истолковал законодательство ЕС о защите прав потребителей применительно к защите прав товариществ собственников жилья, которые, не будучи физическими лицами, не считаются потребителями в значении данного законодательства (*Arrêt de la Cour, 2 avril 2020. Affaire C-329/19 «Condominio di Milano, via Meda contre Eurothermo SpA»* // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020)).

к любому материальному присутствию России в ЕС, на которое при случае может быть обращено взыскание, необходимо также учитывать *другие новации в практике Суда ЕС* по делам, прямо не относящимся к проблематике иммунитета, но способным повлиять на ее развитие в будущем.

Речь идет, в частности, о деле C-549/19 «*Викингерхоф*» против «*Букинг.ком*» (решение от 24.11.2020)⁴⁰. В преюдициальном решении по этому делу Суд ЕС постановил, что, несмотря на наличие договорных отношений между сторонами (немецкой компанией в сфере гостиничного бизнеса «Викингерхоф» — истцом, и нидерландской компанией «Букинг.ком» — ответчиком, предоставляющим по договору с истцом свою интернет-платформу для заказа номеров в его гостинице), одна сторона может *подавать иски в суды своего государства к другой стороне, ссылаясь на предполагаемое нарушение последней правил справедливой конкуренции* (в данном случае нарушение состояло во включении в типовой договор с истцом несправедливых, по его мнению, условий, которые были навязаны ему ответчиком как компанией, занимающей доминирующее положение на рынке услуг бронирования гостиничных номеров через Интернет).

Как указал Суд ЕС, подобного рода споры имеют не договорный, а деликтный или квазиделиктный характер, что согласно законодательству ЕС о юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам дает право истцу на рассмотрение дела судебными органами того государства, где ему причинен или может быть причинен вред (в данном случае совпадает с местом нахождения и деятельности истца: Германия).

Подобное толкование, отметил Суд ЕС, соответствует «целям близости и надлежащего отправления правосудия», предусмотренным законодательством ЕС о юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам. По оценке Суда ЕС, национальный судебный орган государства-члена, где находится «рынок, затрагиваемый предполагаемым антиконкурентным поведением, лучше подходит для разрешения главного вопроса об обоснованности подобного утверждения, в

частности с точки зрения получения и оценки уместных доказательств».

В строгом смысле правовая позиция, сформулированная Судом ЕС по делу «*Викингерхоф*» против «*Букинг.ком*», касается споров только между лицами, расположенными и действующими в ЕС. Однако, как отмечалось выше, судебные органы государств — членов ЕС, ориентируясь на практику Суда ЕС, могут по аналогии признать себя компетентными рассматривать иски об антиконкурентном поведении против лиц из стран, не входящих в ЕС (третьих стран), в том числе их государственных корпораций, компаний, учреждений и т.п., а не исключено, и против самих третьих стран, ведь государство тоже может являться субъектом действий, ограничивающих конкуренцию.

В этой связи следует напомнить, что в рамках экстерриториального подхода, общепринятого в современном конкурентном праве, субъект антиконкурентного поведения не обязательно должен располагаться или осуществлять свою деятельность непосредственно на территории заинтересованного государства. Достаточно, что на данной территории проявляются или могут проявиться последствия его действий (например, как гласит ст. 1 польского Закона «О защите конкуренции и потребителей» от 16.02.2007, его правила подлежат применению, когда запрещенные Законом действия «вызывают или могут вызывать последствия на территории Республики Польша»⁴¹).

Другая заслуживающая учета новация в практике Суда ЕС относится к *расширительному толкованию термина «государство»*, которое используется им в таких же целях, как и рассмотренное выше ограничительное толкование понятия «акты публичной власти (*acta iure imperii*)»: обеспечить максимально широкое и эффективное применение наднационального права ЕС и вытекающих из него субъективных прав граждан и юридических лиц.

Еще в 70–80-е гг. XX в. в серии прецедентных решений Суд ЕС постановил, что в случае, если в установленный срок какое-либо государство-член не трансформирует в свое национальное право нормы директивы (основ законодательства) ЕС, то частные лица в спорах с этим государством могут непосредственно ссылаться

⁴⁰ См.: Arrêt de la Cour, 24 novembre 2020. Affaire C-549/19 «Wikingerhof GmbH & Co. KG contre Booking.com BV» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

⁴¹ См.: Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów // Dziennik Ustaw. 2007. № 50. Poz. 331.

на наделяющие их правами нормы нетрансформированной директивы (так называемое вертикальное прямое действие директив в отношениях «физическое/юридическое лицо — государство»).

При этом понятию «государство» Суд ЕС придал широкий смысл, включив в него органы власти всех ветвей и уровней (в том числе муниципалитеты), государственные предприятия, а также частноправовые организации, которым государство делегирует отдельные свои полномочия⁴².

В последние годы расширительный подход к государству утвердился в практике Суда ЕС и в отношении стран, не входящих в ЕС, прежде всего России.

В рамках санкционной политики, проводимой ЕС против нашей страны с 2014 г., разнообразные экономические санкции (так называемые «ограничительные меры», предусмотренные Решением 2014/512/ОВПБ⁴³ Совета от 31.07.2014 «Об ограничительных мерах в отношении действий России, дестабилизирующих ситуацию на Украине»⁴⁴) были введены против контролируемых российским государством бизнес-структур, в том числе тех, которые действуют в форме негосударственных юридических лиц — акционерных обществ.

Тем самым подобные компании, не обладающие никакой публичной властью, были признаны в качестве полноценных элементов государственного механизма нашей страны — сначала политическими институтами ЕС (Советом ЕС, принявшим решение о санкциях), затем Судом ЕС, где эти компании тщетно пытались добиться их отмены.

Например, как постановил Суд ЕС в двух делах, возбужденных по искам публичного акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»» (первое дело поступило в преюди-

циальном порядке из британского судебного органа, когда Великобритания еще являлась членом ЕС; второе дело было возбуждено «Роснефть» непосредственно в Суде ЕС):

- «В отличие от того, что утверждает «Роснефть», существует разумное соотношение между содержанием оспариваемых актов [актов о санкциях] и преследуемой ими целью. В самом деле, в той мере, в какой данная цель заключается, в частности, в том, чтобы увеличить издержки действий Российской Федерации, подрывающих территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, подход, состоящий в *избрании мишенью*⁴⁵ крупного оператора нефтяного сектора, к тому же по большей части контролируемого российским государством, последовательно отвечает указанной цели и, в любом случае, не может считаться явно не адекватным в отношении преследуемой цели» (*решение Суда ЕС от 28.03.2017 по делу C-72/15 «Роснефть»*)⁴⁶;
- «Наложение ограничений на экспорт в таком важном секторе российской экономики, как российский нефтяной сектор, вносит очевидный вклад в достижение цели, состоящей в увеличении издержек действий Российской Федерации, подрывающих территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, содействию мирному урегулированию кризиса. Эта мера, следовательно, не являлась ясно неадекватной в отношении преследуемой цели» (*решение Суда ЕС от 17.09.2020 по делу C-732/18 P «Роснефть»*)⁴⁷.

Процитированные положения европейской судебной практики, по сути, означают, что за действия и решения одних элементов иностранного государства, в данном случае России, в ЕС могут подвергаться негативным

⁴² См.: Право Европейского Союза. Т. 1. Общая часть. Европейский Союз: устройство и правопорядок. С. 159; *Isaac G., Blanquet M.* Droit général de l'Union européenne. Paris: Dalloz, 2006. P. 278–279.

⁴³ Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС.

⁴⁴ См.: Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine // Journal officiel de l'Union européenne. L 229 du 31.07.2014. P. 13.

⁴⁵ Cibler (фр.).

⁴⁶ См.: Arrêt de la Cour, 28 mars 2017. Affaire C-72/15 «The Queen, à la demande le PJSC Rosneft Oil Company contre Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, The Financial Conduct Authority» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

⁴⁷ См.: Arrêt de la Cour, 27 septembre 2020. Affaire C-732/18 P «Rosneft Oil Company PAO, RN-Shelf-Arctic OOO, RN-Shelf-Far East AO, RN-Exploration OOO, Tugulskoe OOO contre Conseil de l'Union européenne» // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 01.12.2020).

последствиям (избираться мишенью) другие элементы этого государства, даже не причастные к принятию соответствующих решений и не наделенные никакими властными прерогативами, — своеобразная круговая порука, от которой могут пострадать и российские научные организации.

Этот фактор и вытекающие из него риски следует учитывать при развитии отношений России и ЕС во всех сферах, включая участие нашей страны в проектах создания на территории ЕС новых или модернизации существующих уникальных научных установок класса «мега-сайенс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ануфриева Л. П. Международное частное право. Особенная часть. — М. : Бек, 2002. — Т. 2. — 656 с.
2. Богуславский М. М. Иммуниет государства. — М. : Издательство ИМО, 1962. — 231 с.
3. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Инфра-М, 2019. — 650 с.
4. Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. — М. : РУДН, 2010. — 320 с.
5. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — Изд. 4-е, доп. и испр. — СПб. : Типография А. Бенке, 1898. — Т. 1. — 434 с.
6. Новый латинско-русский и русско-латинский словарь : 100 000 слов и словосочетаний. — М. : Дом славянской книги, 2015. — 928 с.
7. Право Европейского Союза. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 1 : Общая часть. Европейский Союз: устройство и правопорядок. — 647 с.
8. Россия и Европейский Союз: современные правовые аспекты взаимоотношений : монография / под ред. П. А. Калиниченко. — М. : Норма — Инфра-М, 2021. — 144 с.
9. Четвериков А. О. Правовое положение международных научных структур и миграционный режим их сотрудников: швейцарский подход. — М. : Русайнс, 2020. — 76 с.
10. Чурилина Н. А. Международно-правовые основания юрисдикционного иммунитета государств : дис. ... канд. юрид. наук. — М. : МГИМО, 2018. — 157 с.
11. Bureau D., Muir Watt H. Droit international privé. — Paris : PUF, 2007. — Т. 1 : Partie générale. — 645 p.
12. Cornu G. Vocabulaire juridique. — Paris : PUF, 2003. — 951 p.
13. Fox H., Webb P. The Law of State Immunity. — Oxford : Oxford University Press, 2013. — 704 p.
14. Isaac G., Blanquet M. Droit général de l'Union européenne. — Paris : Dalloz, 2006. — 539 p.
15. Kalinichenko P. Post-Crimean Twister: Russia, the EU and the Law of Sanctions // Russian Law Journal. — 2017. — № 5 (3). — P. 9–28.
16. Laure M. Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne // Revue trimestrielle des droits de l'homme. — 2008. — URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02298680> (дата обращения: 01.12.2020).
17. Ronzitti N. La Cour constitutionnelle italienne et l'immunité juridictionnelle des États // Annuaire français de droit international. — 2014. — Vol. 60. — P. 3–15.
18. State Practice Regarding State Immunities // La pratique des États concernant les immunités des États / Conseil de l'Europe, G. Harner, M. Kohen, S. Breau. — Leiden : Nijhof, 2006. — 1043 p.

Материал поступил в редакцию 18 декабря 2020 г.

REFERENCES

1. Anufrieva LP. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo. Osobennaya chast [International private law. Special part]. Moscow: Bek; 2002. Vol. 2. (In Russ.)
2. Boguslavskiy MM. Immunitet gosudarstva [Immunity of a state]. Moscow: IMO Publ. House; 1962. (In Russ.)
3. Kashkin SYu, editor. Evropeyskiy Soyuz: osnovopolagayushchie акты v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami [The European Union: Fundamental acts as amended by the Lisbon Treaty with comments]. Moscow: Infra-M; 2018. (In Russ.)

4. Kapustin AY. Mezhdunarodnye organizatsii v globaliziruyushchemsya mire [International organizations in the globalizing world]. Moscow: RUDN; 2010. (In Russ.)
5. Martens F. Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo tsivilizovannykh narodov [Modern international law of civilized nations]. 4th ed., rev. and suppl. St. Petersburg: Tipografiya A. Benke; 1898. Vol. 1. (In Russ.)
6. Novyy latinsko-russkiy i russko-latinskiy slovar: 100 000 slov i slovosochetaniy [New Latin Russian and Russian Latin Dictionary: 100 000 Words and Phrases]. Moscow: Dom slavyanskoy knigi Publ. House; 2015. (In Russ.)
7. Pravo Evropeyskogo Soyuz. T. 1. Obshchaya chast. Evropeyskiy Soyuz: ustroystvo i pravoporyadok [European Union law. Vol. 1: General part. The European Union: Structure, law, and order]. Moscow: Yurayt Publ. house; 2013. (In Russ.)
8. Kalinechenko PA, editor. Rossiya i Evropeyskiy Soyuz: sovremennye pravovye aspekty vzaimootnosheniy: monografiya [Russia and the European Union: Modern legal aspects of relations: A monograph]. Moscow: Norma-Infra-M Publ. house; 2021. (In Russ.)
9. Chetverikov AO. Pravovoe polozhenie mezhdunarodnykh nauchnykh struktur i migratsionnyy rezhim ikh sotrudnikov: shveysarskiy podkhod [The legal status of international scientific structures and the migration regime of their employees: A Swiss approach]. Moscow: Rusains; 2020. (In Russ.)
10. Churilina NA. Mezhdunarodno-pravovye osnovaniya yurisdiktsionnogo immuniteta gosudarstv: dis. ... kand. yurid. nauk [International legal grounds for the jurisdictional immunity of States. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow: MGIMO; 2018. (In Russ.)
11. Bureau D, Muir Watt H. Droit international privé. Paris: PUF; 2007. T. 1: Partie générale. (In Fr.)
12. Cornu G. Vocabulaire juridique. Paris: PUF; 2003. (In Fr.)
13. Fox H, Webb P. The Law of State Immunity. Oxford: Oxford University Press; 2013. (In Eng.)
14. Isaac G, Blanquet M. Droit général de l'Union européenne. Paris: Dalloz; 2006. (In Fr.)
15. Kalinichenko P. Post-Crimean Twister: Russia, the EU and the Law of Sanctions. *Russian Law Journal*. 2017;5(3):9-28. (In Eng.)
16. Laure M. Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2008. Available from: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02298680> [cited 2020 Dec 01]. (In Fr.)
17. Ronzitti N. La Cour constitutionnelle italienne et l'immunité juridictionnelle des États. *Annuaire français de droit international*. 2014;60:3-15. (In Fr.)
18. State Practice Regarding State Immunities. La pratique des États concernant les immunités des États. Conseil de l'Europe, G. Harner, M. Kohen, S. Breau. Leiden: Nijhof, 2006. (In Eng.)