



МИНИСТЕРСТВО
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

119200, г. Москва, Г-200,
Смоленская-Сенная площадь, дом 32/34
Телефон (409) 244-16-06

ШГ.М/З Нат/Леген

На

от

ИСПОЛНЯЮЩЕМУ ОБЯЗАННОСТИ
ДИРЕКТОРА ДЕПАРТАМЕНТА
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И
СОТРУДНИЧЕСТВА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.И.ЛЫСАКУ

О взаимодействии с Приднестровьем

Уважаемый Валерий Иванович,

По запросу Минюста России в порядке взаимодействия с Приднестровьем сообщаем следующее.

Российская Федерация признает суверенитет и территориальную целостность Молдавии, поэтому никаких официальных сношений с Приднестровьем - непризнанным государственным образованием - по линии правовой помощи по общему правилу она иметь не должна. Иное едва ли соотносилось бы с ролью России как нейтрального посредника в молдавско-приднестровском урегулировании и стороны Соглашения о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова от 21.07.1992 года.

Минюст России



№ 50721/13

от: 13/05/701 я

При этом в определенных случаях допускаем возможность обращений Минюста России непосредственно в органы ЗАГС Приднестровья и другие органы, выдающие подлежащие признанию в России документы (акты регистрации рождения, смерти, брака), например, для подтверждения их аутентичности, а также иных подобных действий за рамками собственно процедуры правовой помощи.

В отношении признания в Российской Федерации действительности документов, выданных приднестровскими органами власти, позиция МИД России доводилась до Минюста России неоднократно (в частности, развернутая аргументация приводилась в письме № 4596/2ДСНГ от 22.05.2009 (копия прилагается)).

Приложение: упомянутое на ^лл.

С уважением,

ДИРЕКТОР ВТОРОГО
ДЕПАРТАМЕНТА СТРАН СНГ



В.СОРОКИН



МИНИСТЕРСТВО
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

119200, г. Москва, Г-200,
Смоленская-Сенная площадь, дом 32/34
Телефон 244-16-06

22.05.09 № 2596/2200Т
На № 09-2205/09 от 07.05.09

ДИРЕКТОРУ ДЕПАРТАМЕНТА
СОЦИАЛЬНОГО И ГРАЖДАНСКОГО
СТРОИТЕЛЬСТВА МИНИСТЕРСТВА
ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.И.ЧЕРКЕСОВОЙ

О взаимодействии с компетентными органами Приднестровья

Уважаемая Лариса Ивановна,

По запросу Минюста России о порядке возможного взаимодействия с компетентными органами Приднестровья при поступлении ходатайств об истребовании и пересылке документов о регистрации актов гражданского состояния хотели бы высказать следующие соображения.

Прежде всего, в контактах с органами власти региона важно избегать шагов, которые могли бы быть расценены в качестве свидетельства осуществления прямых сношений с непризнанным государственным образованием.

Что же касается порядка взаимодействия, то в ответах на соответствующие запросы было бы желательно избегать любых упоминаний о правовой помощи. Так, даже если рассматривать Министерство юстиции Приднестровья как территориальный орган Министерства юстиции Молдавии, следует учитывать, что Протокол от 28

марта 1997 г. к Минской конвенции от 22 января 1993 г. был ратифицирован Кишиневом с оговоркой, согласно которой министерства юстиции сторон будут сноситься по вопросам правовой помощи через свои центральные органы. В этой связи ответы предложили бы направлять непосредственно в тот орган, от которого исходит запрос (в случае с запросом по гр. Котову адресатом будет заведующая районным отделом ЗАГС г-жа Т.Д.Степанова).

При этом молдавским партнерам следовало бы пояснить, что Российская Федерация исходит исключительно из необходимости защиты прав лиц, проживающих на территории региона, и что направление ответов по ходатайствам органов власти Приднестровья, связанным с регистрацией актов гражданского состояния, носит разовый характер и не должно рассматриваться как намерение России устанавливать прямые контакты с органами непризнанного образования.

Также стоит предлагать органам власти Приднестровья рекомендовать лицам, проживающим на его территории, самостоятельно обращаться в компетентные государственные органы Российской Федерации с целью получения необходимой информации, если у данных лиц на то имеются права и возможности. В случае поступления запросов непосредственно от заинтересованных частных лиц полагаем возможным оказать им содействие с учетом вышеизложенного.

В качестве дополнительной аргументации по этой проблематике прилагаем также справку о признании правовых актов и юридических действий непризнанных государственных образований.

Приложение: упомянутое на лл.

ДИРЕКТОР ВТОРОГО
ДЕПАРТАМЕНТА СТРАН СНГ

Handwritten signature and initials in blue ink, including the number '40'.

В.СОРОКИН

О признании правовых актов и юридических действий
непризнанных государственных образований
(справка)

В соответствии с международной практикой непризнание мировым сообществом того или иного территориального образования в качестве суверенного государства не означает, что другие государства обязаны не признавать любые правовые акты и юридические действия органов этого образования.

Еще голландский юрист Гуго Гроций (1583-1645) в своем основополагающем труде «О праве войны и мира» отмечал: «Остается сказать несколько слов об узурпаторе власти - не после того, как он приобрел право в результате долгого владения или контракта, но в то время, пока основание его владения остается еще незаконным. В течение периода властвования узурпатора акты управления, которые он издает, могут иметь обязательную силу, возникающую не в силу права, которым он обладает, потому как такого права не существует, но в силу того, что тот, кому в действительности принадлежит суверенитет - будь то народ, король или сенат - предпочитает, чтобы меры, принятые узурпатором, обладали в то же время силой закона во избежание полной неразберихи, которая образовалась бы в результате отмены законов и упразднения судов» (книга I, глава IV, раздел XV).

Эта концепция нашла отражение в практике судов в отношении признания актов непризнанных государств и правительств.

Так, несмотря на непризнание Соединенными Штатами Америки образовавшегося после октябрьской революции правительства Советской России, американские суды нередко признавали акты этого правительства.

В частности, в деле «Sokoloff v. National City Bank» 1924 г. нью-йоркский апелляционный суд отметил, что «с юридической точки зрения непризнанное правительство может вообще не рассматриваться как правительство, если таким будет решение не признающей его власти. На практике же, однако, поскольку правовые концепции редко, если когда-либо, реализуются в полной мере, такой результат необязателен и применяется государствами с самоограничениями, основанными на здравом смысле и справедливости...»¹.

Позже в деле «Salimoff & Co. v. Standard oil of N.Y» 1933 г. тот же суд г Нью-Йорка отказался признать недействительным декрет советского правительства о

¹ Цит. в Damrosch L.F., Henkin L., Crawford Pugh R., Schachter O., Smit H., *International law, Cases and Materials, Fourth Edition*, St.Paul, iMinn.: West Group, 2001, cc. 305-306.

национализации нефтяных месторождений². В ответ на просьбу бывших собственников нефтяных месторождений признать за ними сохранившееся право на землю он отметил: «Признание не создает государства. Оно лишь придает государству *de facto* международный статус... Суды могут не признавать советское правительство в качестве правительства *de jure* до тех пор, пока Государственный департамент не выскажется по этому поводу. Тем не менее, они могут подтверждать, что это правительство, поддерживающее внутренний мир и порядок, обеспечивающее национальную оборону и общее благосостояние, осуществляющее связи с нашим и другими правительствами. Отказываться признавать, что советское правительство является правительством, регулирующим внутренние дела государства, означало бы придавать фикции видимость реальности, которую она не заслуживает».

При рассмотрении подобного рода дел британскими судами была разработана т.н. концепция «делегированных полномочий».

Так, в деле «Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd.» (№ 2) 1967 г. британский суд применил акт ГДР несмотря на непризнание этого государства Форин Офисом, основываясь на том, что властные полномочия были делегированы правительству ГДР Советским Союзом. В этом деле особого внимания заслуживает мнение судьи Уилберфорса (Lord Wilberforce), которое впоследствии цитировалось практически во всех делах, рассматриваемых британскими судами, в которых возникал вопрос о необходимости признания актов непризнанных государственных образований: «В Соединенных Штатах можно найти некоторые проблески идеи, согласно которой непризнание нельзя доводить до его абсолютного логического конца: и в случаях, когда дело идет о частных интересах, актах повседневной действительности или формальных актах администрации (пределы этого исключения никогда не были четко определены), суды могут в интересах правосудия и здравого смысла, если не превалируют противоположные соображения государственного порядка, признавать реальные факты и данности, существующие на оспариваемых территориях».

В контексте одностороннего провозглашения независимости Южной Родезией в 1965 г. судья Скэрман в решении по делу о банкротстве «Re James» также отметил: «Я считаю, что в соответствующих делах наши суды признают действительность актов судебной власти, даже если это будут акты судей, незаконно назначенных, или если их авторитет будет исходить от незаконного правительства».

² Там же, сс. 305-306.

По мнению судьи Дональдсона, высказанному в деле «Gur Corp. v. Trust Bank of Afrika Ltd» по вопросу о правоспособности Республики Сискей (бантустана в ЮАР) быть истцом или ответчиком в суде, «... одно дело относиться как к незаконным к какому-либо государству или правительству, и совсем другое дело относиться как к лицам «вне закона» к жителям этой территории, вследствие чего они не могут эффективно жениться, рожать законных детей, покупать вещи в кредит или осуществлять бесчисленные повседневные действия, имеющие правовые последствия».

В деле «Hesperides-Hotels Ltd. v. Aegean Turkish Holidays Ltd.» 1978 г., в котором речь шла об аресте отелей в Северном Кипре правительством Турецкого Федеративного Государства Кипр (предшественником Турецкой Республики Северного Кипра - ТРСК), судья Деннинг отметил: «Если бы мне надо было сделать выбор между этими двумя противоречащими доктринами, я бы не раздумывая утверждал, что суды этого государства могут признавать законы и акты образования, которое обладает эффективным контролем над территорией, даже если это образование не было признано Правительством Ее Величества *de jure* или *de facto*, по крайней мере - в отношении законов, регулирующих повседневные дела людей, такие как их браки, их разводы, их арендные договоры, их профессиональную деятельность и т.д. - и, более того, что суды могут выслушивать свидетельства о состоянии дел, чтобы определить, обладает ли образование эффективным контролем или нет».

В этом деле судья Деннинг также провел различие между внешними и внутренними последствиями признания: «Исполнительную власть интересуют внешние последствия признания в отношении других государств. Суды же рассматривают внутренние последствия признания в отношении частных лиц. В той мере, в какой речь идет о судах, многие считают, что последние должны анализировать реально существующее состояние дел на данной территории, чтобы определить право, которое по-настоящему эффективно и применяется на этой территории, и признавать за ним такой эффект - в отношении его влияния на физических лиц - так, как этого требуют правосудие и здравый смысл, при том условии, конечно, что нет соображений государственного порядка, которые бы этому препятствовали».

В более позднем деле 2002 г. «Emin v. Yeltag» рассматривался вопрос о признании решения суда ТРСК о расторжении брака. Суд запросил мнение на этот счет государственного секретаря Великобритании по международным делам и делам Сообщества и получил ответ, согласно которому британские суды должны признавать акты правительства ТРСК, касающиеся прав частных лиц.

Подобного рода юридические вопросы, однако, применительно к актам правительства Тайваня нередко становились предметом рассмотрения гонконгских

судов. При этом, как отметил апелляционный суд Гонконга в решении от 8 июня 1999 г. по делу «CEF New Asia Company Ltd. v. Wong Kwong Yiu, John», решения тайваньских судов могут признаваться без ущерба для позиции, согласно которой Тайвань подчиняется суверенитету Китая, правительство Тайваня не имеет законных оснований и тайваньские суды не признаются в Гонконге в качестве законных судов.

В деле «Ku Chia Chun & Ors. V. Ting Lei Miao & Ors.» апелляционный суд Гонконга признал существование принципа, сформулированного лордом Уилберфорсом в упомянутом деле «Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd.», и признал решение тайбэйского районного суда о признании банкротства. Заместитель председателя Суда судья Мортимер, в частности, отметил, что он признает «существование принципа общего права, согласно которому ограниченное количество актов, принятых теми, кто действительно осуществляет контроль над территорией, но не обладает законной юридической силой или авторитетом, могут быть признаны и применены судами Гонконга на том основании, что суверенная власть заинтересована в надлежащем регулировании дел ее населения в пределах затрагиваемой территории при условии, что соответствующие акты прямо не помогают узурпатору, не противоречат публичному порядку и не наносят вреда интересам законного суверена». По мнению судьи Мортимера, принцип, согласно которому ограниченная категория актов «узурпатора» являются юридически действительными в силу подразумеваемого мандата со стороны законного правителя, укоренился в истории.

Другой судья в этом деле - судья Годфри - заметил, что в делах о банкротстве не затрагиваются вопросы международного публичного права, так как правила, регулирующие ситуации банкротства по закону домицилия - это вопрос частного международного права. Такие дела затрагивают лишь частные интересы, и «в интересах правосудия и здравого смысла» гонконгские суды должны признавать решения о банкротстве тайбэйского районного суда так же, как они признавали бы решения любого другого компетентного суда в подобных делах.

Из японской судебной практики можно привести пример решения районного суда Киото от 7 июля 1956 г. В нем также было отмечено, что «международное частное право призвано найти самое подходящее право... и оно не интересуется регулированием взаимоотношений между суверенными государствами. Следовательно, иностранное право, применяемое по принципам международного частного права, не должно быть ограничено только правом признанных государств и правительств; эффективность иностранного права не должна зависеть от признания».

В некоторых государствах признание судами действительности актов непризнанных государственных образований санкционировано на законодательном

уровне. Так, например, в Великобритании некоторые законы для того, чтобы они применялись к таким образованиям, как Тайвань, дают расширительное определение понятия «государство» (Foreign Enlistment Act 1870 г., Foreign Corporations Act 1991 г. и др.). В США ситуация с Тайванем урегулирована отдельным законодательным актом - «Законом об отношениях с Тайванем» (Taiwan Relations Act)³. Однако в многочисленных случаях национальные суды признают акты Тайваня и без какого-либо законодательного мандата.

Правомерность признания некоторых актов непризнанных государственных образований была отмечена и международными судебными инстанциями.

Так, в Консультативном заключении «О юридических последствиях продолжавшегося, несмотря на резолюцию Совета Безопасности 276 (1970), присутствия Южной Африки в Намибии» Международный Суд ООН констатировал: «В общем, непризнание [суверенитета Южной Африки над территорией Намибии] не должно повлечь лишение населения Намибии каких бы то ни было преимуществ, получаемых от международного сотрудничества. В частности, в то время как действия официального характера, совершаемые правительством Южной Африки от имени или в отношении Намибии после истечения известного мандата, являются незаконными и не имеющими силы, эта несостоятельность не может быть распространена на такие действия, как, например, регистрация рождений, смертей и браков; последствия подобных действий могут быть проигнорированы во ухудшение жителей этой территории» (Международный суд ООН, Reports, 1971, т. 16, с. 56, п. 125 Консультативного заключения).

Этот тезис был включен в Заключение после рассмотрения множества различных аргументов в ходе слушаний, которые предшествовали принятию этого документа. Так представитель Нидерландов заявил членам Международного Суда, что непризнание незаконного режима Южной Африки в Намибии «не исключает принятия во внимание факта осуществления полномочий в той степени, в какой принятие этого во внимание необходимо для отправления правосудия в законных интересах того индивидуума, который реально находится во власти упомянутых полномочий» (ICJ, Pleadings, vol. II, с. 130). Представитель Соединенных Штатов сказал, что «это стало бы, например, нарушением прав людей, если бы иностранное государство отказалось

³ Как известно, с 1 января 1979 г. США признают в качестве единственного государства китайской нации Китайскую Народную Республику (до этой даты США признавали правительство Республики Китая, укрывшегося после коммунистической революции 1949 г. на Тайване). Тем не менее, в том же году в США был принят Закон «Об отношениях с Тайванем». В соответствии с пп. 1 п. "б" раздела 4 этого Закона во всех случаях, когда законы Соединенных Штатов ссылаются на иностранные государства, «ации, страны, правительства и тому подобные образования, эти ссылки (как и сам закон) применимы по отношению к Тайваню.

признать право жителей Намибии жениться и выходить замуж в соответствии с существующими и имеющими силу законами [...] или считало бы их детей незаконнорожденными. Какой-либо контракт на продажу товаров также не следует объявлять недействительным просто по причине того, что его (контракт) заключали в соответствии с обычными законами о торговле, применяемыми Южной Африкой в отношении Намибии» (ICJ, Pleadings, vol. II, с. 503).

В итоге Международный Суд отказался от подхода, согласно которому должно отвергаться все, что связано с незаконными, существующими *de facto* режимами, несмотря на то, что Генеральный Секретарь ООН предлагал поступить именно таким образом.

Этот отказ еще в более явной форме прозвучал в особых мнениях, которые выразили, отдельно друг от друга, судьи Диллар, де Кастро и Онима (Dillard, de Castro, Onyeama). Судья Диллар (1971, ICJ Reports, сс. 166-167) указал, что формула, заключающаяся в том, чтобы максимально придерживаться принципа "ex injuria jus non oritur" (право не возникает из правонарушения), не является абсолютной, и добавил, что "если было бы иначе, то общей заинтересованности в безопасности сделок чинились бы серьезные помехи, а дело, связанное с доведением до минимума ненужных лишений и трений, скорее пострадало бы, нежели выиграло". Судья де Кастро (там же, сс. 218-219) провел различие между действиями властей *de facto* Намибии, имеющими отношение к действиям или сделкам, затрагивающим "государственную собственность, концессии и т.д.", и "действиями и правами частных лиц", которые "следует считать правомерными (законность внесения данных в гражданские реестры и в земельный реестр, законность браков, законность решений гражданских судов и т.д.)". Судья Онима заявил, что хотя у третьих стран было обязательство не признавать законность южно-африканского присутствия в Намибии, эта обязанность вовсе не распространялась на "отказ признавать законность действий Южной Африки от имени или в отношении Намибии с учетом того факта, что административный контроль Южной Африки над Намибией (хотя и незаконный) по-прежнему представляет собой управление *de facto* этой территорией".

Выводы Международного Суда по данному делу были приняты на вооружение Европейским Судом по правам человека.

В решении по делу «Кипр против Турции» от 10 мая 2001 г. ЕСПЧ отметил, что «Консультативное заключение Международного Суда, понимаемое в совокупности с выступлениями и пояснениями некоторых членов суда, четко показывает, что в ситуациях, подобных тем, что приводятся в настоящем деле, обязательство игнорировать, не принимать во внимание действия существующих *de facto* органов и

институтов далеко от абсолютного. Для проживающих на этой территории людей жизнь продолжается. И эту жизнь нужно сделать более сносной и терпимой, она должна быть защищена от властей *de facto*, включая и их суды; и именно в интересах жителей этой территории действия упомянутых властей, имеющих отношение к сказанному, не могут просто игнорироваться третьими странами или международными организациями, особенно судами, в том числе и этим. Думать иначе означало бы вовсе лишать проживающих на этой территории людей всех их прав всякий раз, когда они обсуждаются в международном контексте, это также означало бы лишение их даже минимального уровня прав, которые им положены» (п.96 решения Суда).

Страсбургский Суд также отметил, что мнение, выраженное Международным Судом в деле о присутствии Южной Африки в Намибии вовсе не является обособленным: «Оно подтверждено как авторитетными авторами трудов по теме образований *de facto* в международном праве, так и реально существующей практикой, в частности, постановлениями судов различных государств по вопросу о статусе решений, принимаемых властями образований *de facto*. Это действительно так, что видно по примерам отношений частных юридических организаций и действий *de facto* органов власти, затрагивающих такие отношения. Некоторые государственные органы идут дальше, они фактически признали даже действия, имеющие отношения к ситуациям в сфере государственного права, например, предоставив суверенный иммунитет существующим *de facto* образованиям, органам и институтам, или отказываясь оспаривать обретение собственности органами таких образований (п. 97 решения).

Сам ЕСПЧ, рассматривая до этого вопрос о легитимности актов Турецкой Республики Северного Кипра (ТРСК), не признанной мировым сообществом в качестве независимого государства, в постановлении от 18 декабря 1996 г. по делу «Лоизиду против Турции» констатировал: «международное право признает законность некоторых юридических договоренностей и действий [непризнанного образования], например, регистрации рождения, смерти и брака, последствия которых могут игнорироваться лишь в ущерб жителям той или иной территории» (п.45 решения Суда).

МИД России
июнь 2007 г.